

# **INEF**

## **Report**

Institut für Entwicklung und Frieden  
der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

### **Modelos de Desarrollo Nacionales y Desafíos de la Globalización Los casos de Chile, Cuba y México**

Claudio Maggi / Dirk Messner (Eds.)

**Heft 56 / 2002**

Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Los estudios del working paper “Modelos de Desarrollo Nacionales y Desafíos de la Globalización. Los casos de Chile, Cuba y México” fueron desarrollados en el contexto del programa de investigación “Meso-Politics in North-Rhine-Westphalia: Perspective from developing countries” del *Instituto para el Desarrollo y la Paz*. El programa fué financiado del “Ministero de Educación y Ciencia” y del “Ministero de Economía y Tecnología” del Estado de Renania del Norte-Westfalia.

Enrique Dussel Peters, Prof. Dr., nacido 1963; División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM),  
dussel@servidor.unam.mx

Claudio Maggi, nacido 1962; Investigador, Instituto para el Desarrollo y la Paz, Universidad de Duisburg (INEF), claudio.maggi@gmx.net

Dirk Messner, Dr., nacido 1962; Director Científico del Instituto para el Desarrollo y la Paz, Universidad de Duisburg (INEF), messner@uni-duisburg.de

Pedro Monreal González, Dr.; Investigador, Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana, pmonreal@yahoo.com

## Contenido

<b>Claudio Maggi / Dirk Messner</b> .....	<b>3</b>
Introducción .....	3
<b>Enrique Dussel Peters</b> .....	<b>6</b>
La Estrategia de Desarrollo Mexicana desde los Noventa: ¿un	
Modelo a seguir para el resto de América Latina? .....	6
1 La estrategia de la liberalización desde 1988 .....	7
2 Políticas industriales y empresariales y condiciones de la	
industria manufacturera (1988-2000) .....	11
3 Los programas de fomento sectoriales (PROSEC): ¿un buen	
ejemplo de una mala política empresarial?.....	15
4 ¿Lecciones conceptuales y de política para otros países?.....	20
5 Bibliografía .....	24
<b>Claudio Maggi / Dirk Messner</b> .....	<b>27</b>
Chile: ¿un caso modelo? Desafíos en los umbrales del siglo XXI .....	27
1 El programa económico y social de la Concertación en 1990 .....	30
1.1 Procesos de aprendizaje y cambio de perspectiva en la	
política económica:.....	31
1.2 Correlaciones de fuerzas en la sociedad: .....	32
1.3 Líneas de compromiso en el seno de la Concertación:.....	33
2 La orientación exportadora del modelo.....	34
3 La otra cara del modelo. Avances y retrocesos en materia de	
equidad, descentralización y formación de capital social .....	38
3.1 La dimensión de equidad, a la luz de la brecha de	
productividad y las políticas de fomento durante los noventa.....	38
3.2 Avances y obstáculos en el proceso de descentralización.....	40
3.3 El factor capital social .....	42
4 Amenazas que enfrenta el "modelo chileno" .....	43
4.1 Evidencias empíricas.....	43
4.2 Seis problemáticas clave para el desarrollo social y	
económico de Chile .....	46
5 Bibliografía .....	49

<b>Pedro Monreal González .....</b>	<b>51</b>
Las Redes Productivas Globales y los Límites de las Estrategias « Auto-centradas » de Desarrollo : el Caso de Cuba durante la Década del Noventa.....	51
1 Perspectivas y premisas para el diseño de políticas de inserción internacional: Una visión crítica del debate actual en Cuba.....	53
2 Redes productivas globales, aprendizaje y desarrollo .....	60
3 Replanteando el debate sobre el desarrollo de Cuba: el reto de la regulación ( <i>governance</i> ) en un contexto de redes productivas globales. ....	66
4 Bibliografía .....	70

**Claudio Maggi / Dirk Messner**

## INTRODUCCIÓN

Los noventa no fueron años sencillos para América Latina. En la mayoría de los países de la Región, luego de una prolongada fase de estancamiento económico, producto del agotamiento del modelo de desarrollo „hacia adentro“ y la posterior „década perdida“ de los ochenta, se continuó con la implantación de reformas y procesos de ajuste económico estructural promovidos por los organismos financieros multilaterales. En no pocos casos, tales reformas fueron acompañadas por complejos procesos de rearticulación de la institucionalidad política y de la sociedad civil en general. La década marcó asimismo el resurgimiento de los acuerdos bi- y multilaterales en la Región, promovidos como instrumentos de integración económica y liberalización comercial, en lo que la Cepal ha denominado la lógica del „regionalismo abierto“.

Aún cuando existen diferencias importantes entre las naciones latinoamericanas, en términos de niveles de ingreso, articulación social, gravitación de las instituciones y consolidación democrática, es innegable que ellas han seguido desde su conformación como Estados, trayectorias lo suficientemente paralelas como para permitirnos identificar, desde una perspectiva histórica, hitos asociables al desarrollo social y económico de la Región. A modo meramente ilustrativo, podemos mencionar los siguientes: 1) conformación de estructuras productivas basadas en la explotación de materias primas, cuyo origen se remonta al período colonial; 2) fuerte concentración

de la riqueza, con marcada segmentación social; 3) desde mediados del siglo 20, adopción del modelo de industrialización basada en la sustitución de importaciones; 4) desde fines de los setenta, progresiva apertura comercial, y creciente predominio del sector privado en las actividades económicas, en muchos casos reformas neoliberales implementadas por regímenes autoritarios; 5) a partir de la segunda mitad de los ochenta, adopción mayoritaria de los criterios e indicaciones emanadas del Consenso de Washington, predominio de medidas macro estabilizadoras y al mismo tiempo de liberalización comercial.

En el presente, y aún cuando a estas alturas pueda parecer un lugar común, el fenómeno de la globalización y sus consecuencias constituye una referencia inevitable al proyectar los desafíos de desarrollo que las naciones de América Latina deberán encarar. La globalización ha traído consigo el incremento sin precedentes de las relaciones comerciales y comunicacionales pero a la vez ha alterado numerosas relaciones, dinámicas y conductas al interior de las estructuras sociales latinoamericanas, incrementando sus tradicionales tensiones y llevando en muchos casos a procesos de franca polarización, como lo advierte Dussel en el artículo incluido en el presente reporte. Los casos que se presentan a continuación corresponden a tres países cuyas opciones políticas y económicas durante las últimas cuatro o cinco décadas han sido muy diferentes entre sí, marcando cada una de ellas un modelo o paradigma cuyas potencialidades y carencias de cara a la globalización

constituyen el tema central de la reflexión en cada artículo.

No puede dejar de mencionarse que los modelos de desarrollo adoptados por Chile, Cuba y México a lo largo de la segunda mitad del siglo 20 contrastan entre sí en múltiples aspectos, tales como la propiedad de los medios de producción y creación de riqueza; los mecanismos de regulación de mercados y de redistribución del ingreso; los sistemas de prestaciones sociales; las políticas de inversión en infraestructura, capital humano y capital social; las estrategias de inserción económica internacional, por nombrar algunos de los elementos centrales. Sin embargo, el presente reporte, más que profundizar en estas diferencias evidentes, busca avanzar en torno a los desafíos e interrogantes que cada uno de estos tres países debe encarar para avanzar hacia un desarrollo sustentable en un escenario marcado por el avance del proceso de globalización.

Para el caso mexicano, Enrique Dussel focaliza el análisis en las principales políticas industriales aplicadas en México desde el inicio de la estrategia de liberalización económica impulsada en 1988 por la administración Salinas de Gortari, como una variante de la „industrialización orientada a las exportaciones“. A partir de ello, el autor analiza el impacto de este modelo, potenciado con la entrada en vigencia del TLCAN<sup>1</sup>, en términos del real proceso de transformación involucrado en la oferta manufacturera exportable mexicana, así como de

los desequilibrios sociales y territoriales inducidos durante la última década. Finalmente el autor focaliza el análisis en los programas de fomento sectoriales (PROSEC) concebidos desde 1999 como un instrumento compensatorio para importaciones no-TLCAN, incorporadas en reexportaciones al TLCAN.

El caso de Chile es abordado por Dirk Messner y Claudio Maggi desde la perspectiva de las „grietas“ que el „modelo chileno“ presenta en la actualidad. Chile puede ser considerado durante la segunda mitad del siglo 20 un verdadero laboratorio de modelos de desarrollo a nivel latinoamericano, y los autores recogen los éxitos y costos de la temprana apertura y liberalización económica del país, reconociendo asimismo el relativo –aún cuando acotado– éxito en la instrumentación de políticas industriales y de fomento exportador en el transcurso de la década de los noventa, en un contexto de políticas macroeconómicas prudentes y consistentes. Los puntos críticos o „grietas“ frente al desafío de alcanzar una dinámica de crecimiento e indicadores de desarrollo sustentable se sitúan en la detección de carencias del modelo: dificultad para dinamizar ventajas competitivas, insuficiente aumento de la productividad del trabajo, bajo capital social (déficit de instituciones y políticas *mesoeconómicas*), excesiva centralización territorial y fragmentación social. A partir de este diagnóstico se plantean algunas problemáticas centrales a resolver en la estrategia de desarrollo del país a futuro.

Finalmente Pedro Monreal delinea para el caso cubano, algunas alternativas de ajuste al modelo socialista primario

---

<sup>1</sup> TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte. También conocido por su sigla en inglés NAFTA.

exportador del país, para mejorar su inserción internacional, a partir de lo que a juicio del autor constituye la principal ventaja relativa de la economía cubana en la actualidad: sus recursos humanos. El autor propone la opción de una estrategia de industrialización orientada a la sustitución de exportaciones, y con apoyo del concepto de „cadenas globales de productos“<sup>2</sup>, plantea la necesidad de que Cuba oriente su inserción hacia eslabones de alto valor agregado dentro de aquellas cadenas globales en donde el país puede desarrollar ventajas competitivas dinámicas. El mecanismo fundamental para posibilitar el proceso de *upgrading* dentro de cada cadena sería el

aprendizaje tecnológico, catalizado por una fuerza de trabajo ventajosamente calificada. El autor reconoce que la viabilidad de la propuesta pasa por una reforma económica interna del tipo „fundamental“, en donde la reestructuración del aparato productivo nacional se presenta como un desafío inpostergable e insoslayable. Queda implícita en la propuesta la necesidad de redefinir en el marco de la estrategia cubana de desarrollo la compleja relación mercado-Estado, no sólo en el ámbito de la asignación de los recursos en la producción y la distribución de la riqueza, sino también en las opciones de inserción-país dentro de cadenas globales de productos.

---

<sup>2</sup> Basado principalmente en los planteamientos de Gary Gereffi (1990, 1995 y 1997).

**Enrique Dussel Peters**  
**LA ESTRATEGIA DE**  
**DESARROLLO MEXICANA**  
**DESDE LOS NOVENTA: ¿UN**  
**MODELO A SEGUIR PARA EL**  
**RESTO DE AMÉRICA**  
**LATINA?**

**Introducción**

México ha sido catalogado por instituciones multilaterales y múltiples políticos, economistas y medios de comunicación como un “modelo a seguir”, tanto en América Latina como en otras latitudes. Su crecimiento económico, su apertura comercial y su integración al mercado mundial, desde esta perspectiva, parecerían presentar un alto atractivo para otras naciones. A diferencia de un grupo de países latinoamericanos, particularmente en el Cono Sur (Argentina, Chile y Brasil), que se ha especializado en la transformación y exportación de diversas materias primas, México se ha especializado crecientemente en la transformación de importaciones temporales para su reexportación. Bajo este rubro se encuentran programas como el de la maquiladora, pero múltiples otros también.<sup>1</sup>

En los últimos años, y particularmente desde finales de los noventa, se percibe un creciente e intenso debate en torno a la necesidad de una política industrial y empresarial que responda a

los crecientes retos del aparato productivo establecido en México. Este debate – con la abierta participación de múltiples organismos empresariales, funcionarios y académicos a nivel nacional, regional y local- todavía no ha logrado plasmarse en una nueva visión y política industrial y empresarial. La nueva administración, desde el primero de diciembre de 2000, ha permitido un importante debate y nuevos espacios de intercambio y comunicación, anteriormente prácticamente inexistentes. Es posible que, al menos en parte, las propuestas y las múltiples demandas se registren e incluso plasmen en un Programa de Desarrollo Empresarial por parte de la Secretaría de Economía (SE), anteriormente Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).<sup>2</sup>

En su primera parte este artículo desarrolla la estrategia de la liberalización seguida desde 1988 y, brevemente, sus contradicciones macroeconómicas. La segunda parte examina los aspectos generales de la política industrial implementada y las condiciones actuales del sector manufacturero mexicano. La tercera parte hará énfasis en un nuevo y reciente instrumento comercial y de importantes implicaciones en las empresas del país: los Programas de Promoción Sectoriales (PROSEC). Los PROSEC son relevantes por sus efectos en la estructura productiva de México – con una dimensión arancelaria de un

<sup>1</sup> Este es uno de los principales argumentos desarrollados recientemente por un grupo de funcionarios de la CEPAL vinculados a los temas de la competitividad y el desarrollo industrial y comercial. Para un análisis al respecto, véase Dussel Peters/Katz, 2001.

<sup>2</sup> Uno de los primeros y principales documentos de la nueva administración, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PEF 2001), presenta una visión altamente tecnocrática de la política económica, sin hacer énfasis en futuras prioridades y estrategias socioeconómicas para el país.



“segundo TLCAN para países no-TLCAN”, pero también porque reflejan las prioridades de la nueva administración: si bien los primeros decretos de los PROSEC todavía fueron suscritos bajo la anterior Administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), los mismos han sido confirmados por la actual administración bajo Vicente Fox. Los PROSEC, de igual forma, son relevantes tanto para comprender futuras estrategias en México, pero también para otros países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC): en el futuro, todos los países con un PIB per cápita superior a los 1,000 dólares tendrán que homogeneizar o unificar sus aranceles de importación. La cuarta y última parte del documento presenta conclusiones y opciones de la nueva administración con respecto a políticas empresariales e industriales durante el sexenio.

## **1 La estrategia de la liberalización desde 1988**

Desde 1988 –y como respuesta a las crisis de 1982 y 1986– la nueva estrategia de la liberalización priorizó tanto la estabilidad macroeconómica –particularmente el control de la inflación y del déficit fiscal, así como la atracción de inversión extranjera para financiar la nueva estrategia– como la industrialización orientada hacia las exportaciones. Paralelamente, el Estado reduciría significativamente su presencia socioeconómica con el objeto de disminuir distorsiones en los respectivos mercados (Aspe Armella 1993; Dussel Peters 2000).

Los cambios anteriores pueden explicarse desde varias perspectivas. La industrialización sustitutiva de las importaciones (ISI), por un lado, había llegado desde finales de los ochenta a un *impasse* socioeconómico y político. Por otro lado, la economía internacional y el pensamiento económico, reflejado en políticas macroeconómicas, también habían pasado por un importante proceso de reelaboración, con significativos efectos en México.

Con respecto al primer aspecto, la ISI iniciada en México bajo el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y hasta inicios de los ochenta, tomó como punto de referencia de desarrollo socioeconómico al mercado interno: la modernización socioeconómica –tomando como sinónimos a la modernización e industrialización– requería de la intervención pública para el desarrollo de la infraestructura y del propio sector industrial a través de múltiples instrumentos directos e indirectos, tales como subsidios, políticas arancelarias y comerciales, la selección de sectores “prioritarios”. Se esperaba de esta “economía mixta”, en posteriores etapas, que no sólo sustituyera importaciones, sino que también exportara productos manufacturados y así se integrara al mercado mundial (Villarreal 2000). Desde finales de los sesenta, sin embargo, la principal fuente de financiamiento de la ISI –el sector agrícola–, no fue capaz de continuar financiando al sector industrial a través de su superávit comercial y, por el contrario, generó importantes y crecientes déficit. El proceso de endeudamiento externo desde los setenta –aumentando de poco menos de 6,000 millones de dólares en 1970 a

más de 70,000 millones en 1981- y las exportaciones petroleras –considerando que hasta los sesenta México fue un importador en esta materia y a inicios de los ochenta exportó más de 15,000 millones- permitieron sobrellevar las limitaciones estructurales de la ISI. La necesidad de flujos de capital por parte de los países de la OCDE, y particularmente de Estados Unidos, desde inicios de los ochenta, por un lado, ocasionaron la “crisis de la deuda externa” de los ochenta en América Latina y México, con lo que México se convirtió en un exportador neto de capitales durante esta década. De igual forma, durante los ochenta el PIB se redujo, la inflación anual alcanzó niveles cercanos a los 160% y el déficit fiscal, con respecto al PIB, representó más del 15% en varios años. La crisis de la ISI, desde esta perspectiva, no sólo se manifestó en la incapacidad de seguir financiando la estrategia –tanto por el sector agrícola como por fuentes internacionales-, sino que también en el sector manufacturero privado, el cual, si bien recibió múltiples y diversos incentivos y recursos durante más de cuatro décadas, no fue capaz de competir internacionalmente y siguió generando altos y crecientes déficit comerciales.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> No es la intención de esta breve reseña de la ISI en México reflejar el debate general sobre la misma. Al respecto es importante recordar para el caso de México los significativos éxitos que la misma logró: el PIB y PIB per cápita durante 1940-1981 aumentaron anualmente en promedio en 6.1% y 3.3%, respectivamente. Durante el período, además, la economía absorbió la mayoría del crecimiento de la población económicamente activa.

Paralelamente a la crisis de financiamiento de la ISI es importante señalar algunos aspectos sociopolíticos y de índole conceptual. La ISI en México estuvo desde sus inicios fuertemente vinculada al modelo corporativista y a un sistema político autoritario bajo la égida del Partido de la Revolución Institucional (PRI). Diversas crisis políticas del partido de Estado, al menos desde 1968 y en forma más aguda desde fines de los ochenta, hicieron complejo y crecientemente imposible continuar incorporando a diversos sectores sociales –de campesinos a trabajadores industriales, la burocracia y el empresariado, entre otros- con el objeto de distribuir los frutos del crecimiento económico (Valdes Ugalde 1997).

Por último, aunque no en importancia, al menos desde los sesenta un grupo de autores –particularmente Balassa, Bhagwati y Anne Krueger- iniciaron con una nueva escuela de pensamiento en el desarrollo económico conocida como “industrialización orientada hacia las exportaciones” (IOE). Estos autores han tenido un muy significativo impacto teórico y en la política económica de América Latina y México, considerando que un número significativo de políticos y economistas en los respectivos gobiernos han realizado diversos estudios en Estados Unidos y otros países influidos por esta escuela de pensamiento.<sup>4</sup> La

---

<sup>4</sup> Por cuestiones de espacio no es posible tratar las diferencias con el pensamiento neoliberal surgido en América Latina. En otro trabajo (Dussel Peters 2000) se analizan en detalle las diferencias de la IOE con el pensamiento neoliberal, señalando sus diferencias conceptuales, históricas y en las propuestas de política económica.

IOE, predominante en medios académicos estadounidenses desde los ochenta y crecientemente en América Latina y en agencias multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, establece al mercado mundial como punto de referencia para toda unidad socioeconómica. Desde esta perspectiva, y a diferencia de la ISI, la IOE plantea que empresas, regiones y naciones reflejan su eficiencia y competitividad en el mercado mundial a través de las exportaciones; en innumerables publicaciones se establece la causalidad entre estas variables. Las exportaciones, desde esta perspectiva, son fuente de crecimiento y desarrollo económico (Balassa 1981; Bhagwati/Krueger 1985). El argumento de la “industria infante” desarrollado por la ISI –señalando que empresas y/o sectores requerirían de tiempo y fomento para su desarrollo ante limitaciones estructurales- es desechado por la IOE, señalando que el argumento ha beneficiado primordialmente a las élites socioeconómicas en América Latina y las rentas en forma de subsidios directos e indirectos fueron apropiadas por los sectores menos modernos de la región (Krueger 1997).

Desde esta perspectiva, las políticas sugeridas por la IOE enfatizan, por un lado, la estabilidad macroeconómica, la retracción del Estado de las actividades socioeconómicas y mecanismos que permitan el libre desenvolvimiento del mercado. En contraposición a la experiencia de varias décadas de la ISI, la IOE plantea que políticas “neutrales/horizontales” –con la intención de afectar a todas las unidades socioeconómicas por igual, y a diferencia de

políticas de fomento activas por parte de entidades públicas- debieran reducir al máximo las distorsiones de mercado.

En este contexto nacional e internacional, en México se impone desde 1988 –con la firma del primer Pacto de Solidaridad Económico en diciembre de 1987 y la nueva administración de Carlos Salinas de Gortari- una variante de la IOE, la cual denominamos estrategia de la liberalización (Dussel Peters 2000). Esta nueva estrategia, y en directa contraposición a la estrategia de la ISI, parte de una serie de aspectos fundamentales (Aspe Armella 1993; BANCOMEXT 1999; Córdoba 1991; Gurría 1993; Martínez/Fárber 1994; Zabludovsky 1990; Zedillo 1994):

1. La estabilización macroeconómica “induciría” un proceso de transformación y transición microeconómica y sectorial, es decir, la mayor parte de políticas sectoriales y específicas se abolirían a favor de políticas neutras. Se esperaban, además de la reducción de distorsiones, importantes ahorros en el presupuesto público.
2. La principal prioridad económica del gobierno sería la de estabilizar la macroeconomía. Desde 1988 el gobierno ha entendido a la macroeconomía –y en contraste a la teoría macroeconómica, incluso a la neoclásica que incluye a variables como el empleo, salarios, inversiones y consumo, entre otras- como el control de la inflación (o precios relativos) y el déficit fiscal, al igual que la atracción de inversión extranjera, como las principales variables macroeconómicas de

- la estrategia de la liberalización, apoyadas por políticas monetarias y crediticias restrictivas del Banco de México.
3. El tipo de cambio real se usaría como “ancla antiinflacionaria”, es decir, dado que el control de la inflación fue la principal prioridad macroeconómica, la estrategia no permitiría una devaluación, con efectos negativos en la inflación mediante mayores precios en los insumos importados.
  4. Mediante la reprivatización del sistema bancario y financiero desde mediados de los ochenta, y la privatización de empresas paraestatales, el sector privado se especializaría en las exportaciones manufactureras. De igual forma, la liberalización de las importaciones –arancelizando cuotas y otras barreras no arancelarias, y reduciendo los mismos aranceles sustancialmente- permitiría adquirir al sector exportador importaciones a precios internacionales.
  5. Por último, las políticas públicas hacia sindicatos fueron significativas. Como se reflejó en los Pactos desde 1987, sólo un pequeño grupo de sindicatos fueron aceptados por el gobierno para negociar contratos colectivos en las empresas, mientras que el resto fue declarado, en su mayoría, como ilegal. Este proceso, con violentas represiones durante los ochenta y noventa en múltiples casos, permitió la negociación e indexación *ex post* de los salarios y “controlar” el principal factor causante de la in-

flación, desde la perspectiva de esta estrategia.

6. Esta estrategia fue seguida en forma coherente tanto por las administraciones de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y Vicente Fox, al menos hasta mediados de 2001.

Es importante reconocer, y con cierta ironía, que la estrategia de la liberalización ha sido relativamente exitosa *en sus propios términos*. La inflación desde 1988 se ha reducido sustancialmente y, con excepción del período 1995-1996, se ha mantenido a niveles inferiores del 20% y muy por debajo de los niveles inflacionarios de los ochenta. De igual forma, el déficit fiscal como porcentaje del PIB –también como resultado de una significativa reducción del gasto público en áreas como la inversión- se ha mantenido en niveles inferiores al 3% anual, incluso en varios años se realizó un importante superávit.

La inversión extranjera, y particularmente la directa (IED), ha superado en promedio los 9,500 millones de dólares durante la segunda mitad de los noventa, y México se ha convertido en uno de los casos más exitosos de atracción de IED desde la Segunda Guerra Mundial. Por último, y según lo planteado por la estrategia de la liberalización y la IOE, las exportaciones mexicanas aumentaron con una tasa de crecimiento promedio anual de 15.1% durante 1988-2000; de 30.7 millones de dólares en 1988 a 166.4 millones de dólares en 2000 y, en términos del PIB para el mismo período, del 15% a niveles cercanos al 30%.

No obstante lo anterior, es significativo elucidar otros aspectos y resultados

macroeconómicos desde 1988<sup>5</sup>. En primer lugar, los ritmos de crecimiento del PIB y del PIB per cápita fueron muy inferiores a los obtenidos durante la ISI. En segundo lugar, desde 1988 las inversiones como porcentaje del PIB cayeron constantemente hasta 1994-1995 y se han recuperado desde entonces, aunque a niveles todavía muy inferiores a los obtenidos a inicios de los ochenta. En tercer lugar, y tema que será tratado con más detalle en el siguiente apartado, si bien las exportaciones aumentaron, lo hicieron incluso más las importaciones.

Adicionalmente es importante señalar que, por un lado, el tipo de cambio real desde 1988, y con excepción de los efectos de la crisis de 1994-1995, se ha mantenido constantemente sobrevaluado (CEPAL 2000), generando importantes incentivos para aumentar las importaciones. De igual forma, tanto las altas tasas de interés reales para atraer inversiones extranjeras y la apertura de las importaciones afectaron en forma importante al sector productivo. Así, y como una de los principales resultados de la estrategia seguida desde 1988, la economía mexicana desde 1988 se ha especializado crecientemente en actividades exportadoras e intensivas en capital, lo cual ha generado un mínimo proceso de generación de empleo. Desde esta perspectiva, durante los noventa alrededor de 8 millones de personas –como resultado del aumento de la población económicamente activa de alrededor de 1.3 millones de personas anuales y la generación de alrededor de 500,000 empleos anuales–

no encontraron un empleo formal en la economía y tuvieron que buscar una actividad tanto en el sector informal y/o en Estados Unidos, entre otras alternativas. Probablemente una de las principales “decepciones” de la estrategia seguida desde 1988 haya sido la mínima reactivación del sector financiero: como proporción del PIB, los recursos canalizado por el sector financiero comercial al sector no bancario representó en 2000 el 23% de los niveles de 1994.

Desde esta perspectiva, a nivel macroeconómico la estrategia de la liberalización es, en el mejor de los casos, ambivalente. Si bien se han controlado una serie de variables macroeconómicas, las mismas, en el mejor de los casos, no han “aterrizado” a nivel sectorial y en el bienestar de la población.

## **2 Políticas industriales y empresariales y condiciones de la industria manufacturera (1988-2000)**

La política industrial desde 1988 fue funcional a esta visión de desarrollo económico planteada en la estrategia de la liberalización. Desde entonces, y hasta 2000, la política industrial de corte horizontal o neutral –con el objeto de brindar beneficios a empresas, ramas, sectores y regiones por igual, sin distinción de su tamaño por ejemplo– ha sido una de las principales medidas conforme a la estrategia seguida. De igual forma, y congruente con el nuevo modelo, se privatizaron las principales empresas paraestatales, con las importaciones excepciones de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y se eliminaron los programas sectoriales y la mayor parte

<sup>5</sup> Para un análisis más profundo al respecto, véase: De María y Campos 2000; Dussel Peters 2001; PEF 2000 y Villarreal 2000.

de los recursos de la banca de desarrollo de primer piso con el objeto de reducir el déficit fiscal. Por último, la política comercial y de atracción de inversión extranjera jugaron un papel fundamental para reducir las tasas arancelarias y las barreras no arancelarias y permitir, paralelamente, importantes flujos de capital extranjero (Blanco Mendoza 2000; Martínez/Fárber 1994).<sup>6</sup>

Ante la importante disminución de políticas orientadas hacia el sector manufacturero, diversas entidades federativas promulgaron normas, instrumentos y mecanismos para el fomento de sus respectivas empresas. Varias entidades federativas –particularmente aquellas que, hasta el 2000 eran gobernadas por partidos de oposición como Chihuahua, Guanajuato, Distrito Federal y Jalisco, entre otras– compitieron directamente por inversiones nacionales y extranjeras otorgando incentivos fiscales y mediante la reducción o eliminación de costos de servicios públicos, la capacitación de personal, negociaciones con sindicatos favorables, la construcción de carreteras y otra infraestructura, así como el ofrecimiento de terrenos sin costo alguno o muy por debajo del costo de mercado. Esta nueva tendencia ha generado una creciente multiplicidad de instrumentos,

ante mínimos recursos locales, regionales y nacionales para este tipo de políticas, además de un verdadero caos de normas, regulaciones y enfoques en estos niveles del sector público.

En este contexto, cabe preguntarse ¿cuáles han sido los efectos de la estrategia de la liberalización en el sector manufacturero, motor de crecimiento del nuevo modelo de desarrollo desde 1988?

En general destaca una creciente polarización económica, social y territorial. Como resultado, un relativamente pequeño número de empresas, hogares, sectores y regiones han sabido insertarse al proceso de globalización y a la estrategia de la liberalización, mientras que la mayoría de las empresas, hogares, sectores y regiones no han participado en este proceso desde 1988. El sector manufacturero es paradigmático para comprender estas tendencias.

Para el período 1988-2000 la tasa de crecimiento promedio anual del PIB del sector manufacturero y la economía en su conjunto fue de 4.9% y 3.7%, respectivamente. No obstante lo anterior, la participación del sector manufacturero sobre la economía mexicana se ha mantenido a niveles inferiores al 20% durante los noventa, y muy por debajo del 22.10% en 1988 (véase el Gráfico 1). Lo anterior es resultado del impacto de las crecientes importaciones a consecuencia de la liberalización de las mismas desde entonces.

---

<sup>6</sup> Hasta 2000 destacan para el caso de la política industrial la Red de Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (CRECE) y el Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE). Independientemente de sus beneficios, los CRECEs han capacitado hasta diciembre de 2000 a menos de 400 empresas por estado y generado más de 7,000 empleos (CRECE 2000) y, hasta 1999, el COMPITE había realizado menos de 40 talleres por entidad federativa.



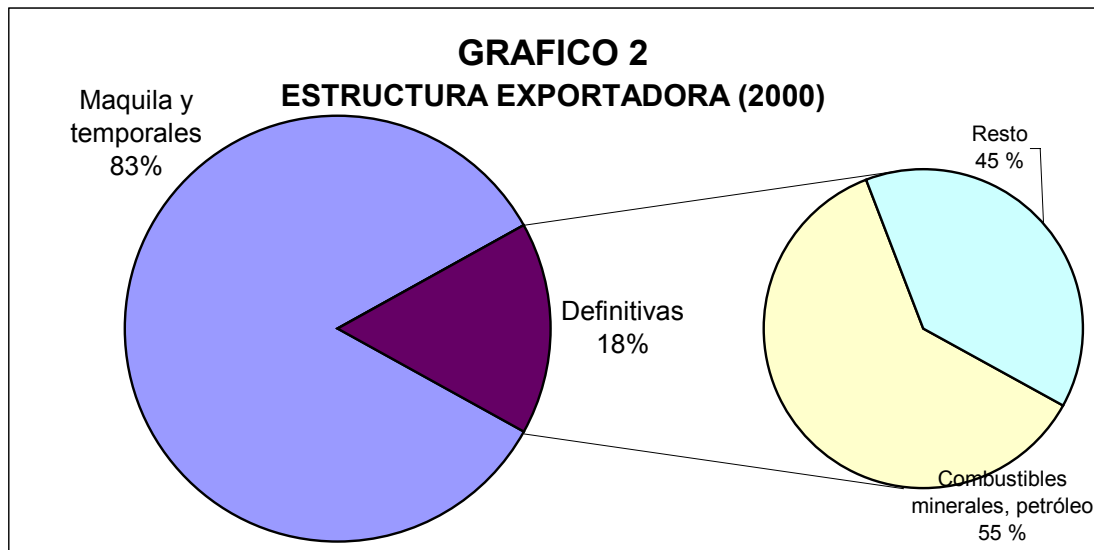
Sin lugar a dudas, el motor de crecimiento del sector manufacturero han sido sus exportaciones, las cuales han aumentado su participación sobre el total exportado de niveles inferiores al 20% en los ochenta a niveles cercanos al 90% en los noventa. De igual forma, Estados Unidos ha sido históricamente el principal destino de las exportaciones, participando en la actualidad con el 90% de las totales. Es importante tener una noción del *cambio estructural* que se ha realizado en el sector manufacturero durante el período: las exportaciones, como porcentaje sobre el PIB, aumentaron de 31.63% en 1988 al 61.11% en 1998. De igual forma, la mayor parte del crecimiento de las exportaciones mexicanas se caracterizan por el comercio intraindustria, lo cual refleja la integración de un segmento de la manufactura mexicana a la organización industrial estadounidense (León González/Dussel Peters 2001).

Es importante contextualizar y profundizar el origen del crecimiento exportador manufacturero mexicano desde 1988. En primer lugar, e independientemente de los productos exportados<sup>7</sup>, alrededor del 85% de las exportaciones totales a finales de los noventa dependen de programas de importación temporal para su reexportación, incluyendo al de la maquiladora. Desde esta perspectiva, las exportaciones mexicanas se caracterizan por un mínimo proceso de transformación –considerando que desde los sesenta los insumos nacionales no han superado al 3% de los insumos totales requeridos por la maquiladora- y altamente dependientes de las importaciones de insumos. Estas actividades, además, no gravan ni arancel ni Impuesto sobre el

<sup>7</sup> Sólo tres capítulos de exportación del Sistema Armonizado –vinculados a los sectores automotriz, autopartes y electrónica– concentraron más del 60% del total en 2000.

Valor Agregado (IVA), mientras que su participación sobre el Impuesto Sobre la

intraindustria e intensivas en capital con respecto al resto de la economía mexica-



Renta (ISR) es ínfimo. Así, del total exportado, sólo un 17% en el 2000 se originó en procesos que no dependieran de programas de importación temporal, del cual más de la mitad fueron productos sin proceso de transformación significativo, como en el caso de combustibles, minerales y petróleo.

En segundo lugar, el aumento exportador se ha concentrado en un reducido número de regiones y empresas desde 1988; a nivel de empresas las principales 300 empresas exportadoras y alrededor de 3,500 empresas maquiladoras generaron más del 95% de las exportaciones durante 1993-1999, mientras que el restante 3.1 millones de empresas participaron con menos del 5% de las exportaciones. Como contraparte, las principales empresas exportadoras y la maquila sólo participaron con alrededor del 5% de la PEA durante 1993-1999 y no pudieron generar el empleo requerido. Estas tendencias son fundamentales para comprender que las actividades exportadoras –con un alto grado de comercio

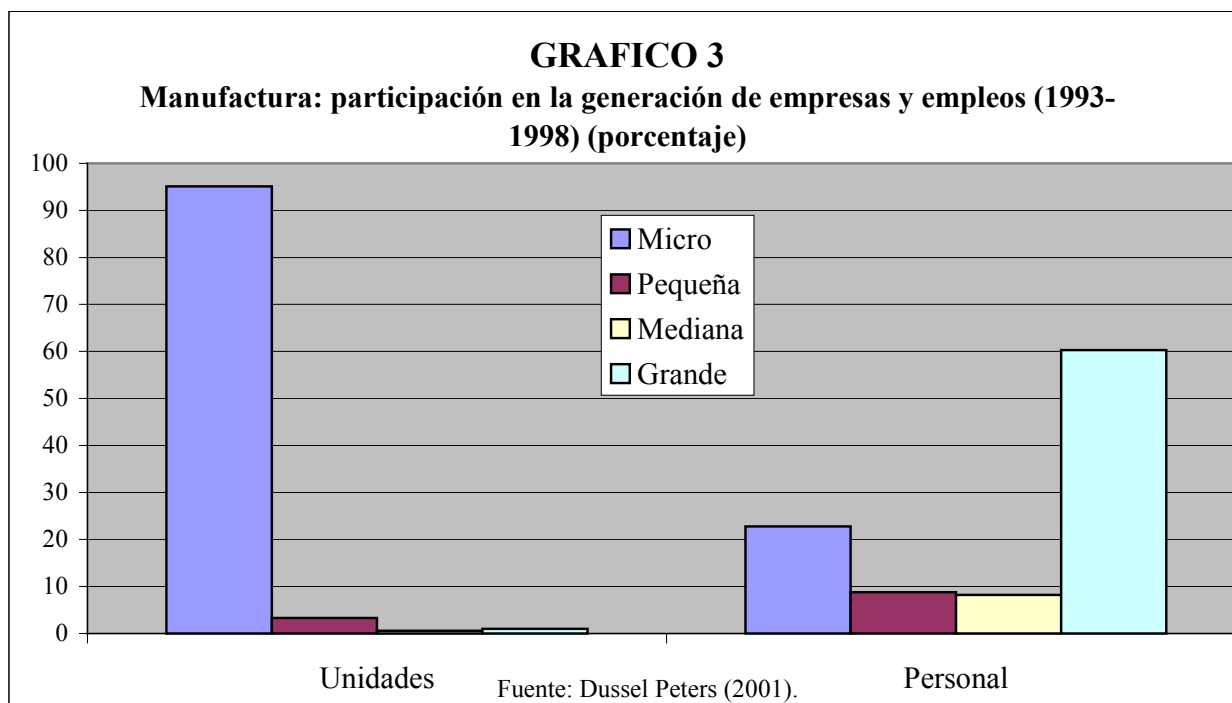
na- no han generado empleo en forma significativa, y particularmente considerando la importante oferta de fuerza de trabajo como resultado del aumento anual de la PEA.

En tercer lugar, el mismo sector manufacturero ha generado, sin considerar a la industria maquiladora, un creciente déficit comercial. Desde inicios de la estrategia de la liberalización en 1988 el índice de la balanza comercial sobre el PIB del sector manufacturero cayó del -14% a niveles cercanos al -30% en 1994, aumentó desde 1995 ante la crisis y ha vuelto a niveles cercanos al -20% con la recuperación en términos del PIB. Lo anterior refleja, por un lado, que estructuralmente el sector manufacturero requiere de crecientes importaciones netas para crecer en términos del PIB y de las exportaciones; las importaciones, como porcentaje del PIB, aumentaron del 47.04% en 1988 al 99.44% en 1998. Estos procesos han implicado una profunda ruptura de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, con efectos nega-



tivos en la generación de empleo, valor agregado, desarrollo de tecnología, y en el proceso de aprendizaje en general.

empleo, dado que las grandes empresas, con más de 250 trabajadores, generaron más del 60% de los empleos en el sector



Por último, si las grandes empresas, nacionales y extranjeras, han sido las grandes beneficiadas desde la imposición de la estrategia de la liberalización, como contraparte, aquellas de menor tamaño y no vinculadas al comercio exterior no han podido participar en el crecimiento económico manufacturero; este estrato de empresas ha sido el perdedor desde la estrategia de la liberalización, representando más del 99% de los establecimiento de México. La participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en el sector manufacturero disminuyó de niveles superiores al 51% en la primera mitad de los noventa a menos del 43% a finales de los noventa. De igual forma, y tal como se refleja en el Gráfico 3, las empresas con menos de 250 trabajadores han perdido su histórica función de principal generador de

manufacturero durante 1993-1998.

### 3 Los programas de fomento sectoriales (PROSEC): ¿un buen ejemplo de una mala política empresarial?<sup>8</sup>

En el artículo 303 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se establece que terceros países –es decir, todos aquellos que no sean Canadá, Estados Unidos y México– no podrán beneficiarse de los aranceles preferenciales del TLCAN. Los PROSEC responden a lo negociado en el

<sup>8</sup> Para un estudio detallado, véase Alvarez Galván / Dussel Peters 2001. Es importante señalar que el primero de marzo de 2001 la SE publicó un nuevo decreto sobre los PROSEC y cuyos efectos todavía no se han incorporado.

artículo 303 del TLCAN al establecer nuevos aranceles para el régimen arancelario de las importaciones totales en 22 sectores y, de facto, reduce significativamente la Tarifa de la Ley de Impuesto General de Importación (TIGI). Ante el “dilema” por parte de los funcionarios de la SECOFI durante la administración pasada, pero también de la actual, considerando que el último decreto de los PROSEC se publicó en marzo de 2001, las autoridades decidieron beneficiar directamente a los importadores temporales de países no-TLCAN para su reexportación al TLCAN para más de la mitad de las fracciones importadas en 1999.

Es importante señalar que los PROSEC buscan solucionar la problemática de un relativamente pequeño número de fracciones, inferior al 7.15% de las importaciones de 1999, provenientes de terceros países y que podrían haber sido exportadas al TLCAN.<sup>9</sup> Como contraparte de estos beneficios se afectaron intereses tanto del resto de las importaciones temporales y particularmente de la planta productiva nacional.

En términos generales los PROSEC establecen una “maquilización” del régimen arancelario importador; es decir, una generalizada disminución del arancel total -ponderado por las importacio-

nes- del 3.75% al 2.67%; al estimar el impacto de los PROSEC exclusivamente para las fracciones definidas en el decreto del 31 de diciembre de 2000 la tasa disminuye del 1.74% al 0.60%. No obstante esta disminución del arancel total, es importante distinguir una serie de tendencias. Por un lado, las importaciones que más se beneficiaron por los PROSEC fueron las definitivas provenientes de países no-TLCAN (o resto del mundo), cuyos aranceles ponderados se redujeron del 10.38% al 5.26%. Los PROSEC incluso también redujeron el arancel para las importaciones provenientes del TLCAN, del 6.40% al 5.31%. Por otro lado es importante señalar que los PROSEC también gravarán, por primera vez, a las importaciones temporales que hasta el 2000 se encontraban exentas de arancel. En este caso, sin embargo, el arancel ponderado por importaciones es mínimo y varía entre el 0.06% para el TLCAN y el 0.76% para el resto del mundo. Sin embargo, y tal como se desarrolla en el artículo, son en muchos casos más relevantes los impactos a nivel sectorial y a nivel de fracción.

Como resultado directo de los PROSEC se aprecia un muy significativo impacto en la estructura arancelaria que afecta al 50.79% de las fracciones importadas en 1999 y el 72.81% del valor de las importaciones totales. Además de la reducción generalizada anterior, es particularmente importante comprender el impacto de los PROSEC en fracciones y sectores específicos. Un efecto directo de los PROSEC es su repercusión negativa en los ingresos arancelarios federales: los mismos se reducirían, tomando como base 1999, en 1,352 millones de dólares o el 28.66%,

<sup>9</sup> Es importante señalar que las importaciones temporales provenientes de países no TLCAN y que son reexportadas al TLCAN pueden afectar un monto superior de exportaciones, ya que en muchos casos puede tratarse de partes y componentes de productos. Es decir, el no poder incorporar estas partes y componentes pueden tener un efecto “multiplicador” sobre las exportaciones no realizadas, aunque no es por el momento posible calcularlo.

dólares o el 28.66%, incorporando tanto el aumento arancelario para las importaciones temporales como la disminución de los aranceles en las importaciones definitivas. La mayoría de esta reducción se debe al nuevo arancel para el resto del mundo, aunque la merma arancelaria para las importaciones provenientes del TLCAN es de 419 millones de dólares. Por último, y como se desarrolló en el artículo, las autoridades harían bien en revisar con detalle el último decreto publicado, ya que se encuentran fracciones en los que los aranceles PROSEC son superiores tanto al TLCAN como a la TIGI, entre otros de los casos mencionados.

Más allá de los resultados estrictamente obtenidos de los PROSEC, existen una serie de temas que debieran ser considerados:

1. Los PROSEC, bajo los respectivos decretos y una compleja normatividad, encubren una importante decisión de política y estrategia económica y de desarrollo. Si bien el impacto arancelario de los PROSEC tiene la dimensión de un “segundo TLCAN para los países no-TLCAN”, los PROSEC, por el momento, no se han discutido desde esta perspectiva. Es más, la discusión sobre los mismos, ha sido discreta y muy limitada.
2. Si bien los importadores de mercancías de países no-TLCAN para su reexportación al TLCAN son los principales beneficiados, también existen importantes perdedores. En general –aunque sería importante precisar los mismos con estudios más detallados que no

pueden realizarse en esta artículo– las empresas y sectores perdedores son todos aquellos productores nacionales de los mismos productos que se enfrentarán a productos importados con menores aranceles. En el caso de las importaciones de planchas, hojas, bandas cintas y demás formas planas de plástico en rollos (fracción 39191001), por ejemplo, las importaciones pagaban un arancel bajo la TIGI y el TLCAN del 15% y 7.5%, respectivamente, el cual se exentó en la mayoría de los casos bajo los PROSEC. Los productores de estas mercancías importadas, pero particularmente las empresas de menor tamaño que competirán con importaciones más baratas, se verán afectadas en forma negativa. En los propios PROSEC se argumenta de un proceso que generará eficiencia en el sector productivo, aunque este proceso, y bajo la misma argumentación, no se ha dado en los últimos 12 años en la economía mexicana. Es de esperarse, como consecuencia de los PROSEC, que subsista y se agudice el proceso de rompimiento de cadenas productivas con sus múltiples consecuencias socioeconómicas y territoriales. Incluso, es posible, aunque requiere de un mayor análisis, argumentar que los PROSEC permitirán reproducir la organización industrial de las importaciones temporales para su reexportación con un mínimo de valor agregado, en detrimento del aparato productivo nacional.

3. Es muy grave que, a inicios de febrero del 2001, no se haya todavía publicado el reglamento de los PROSEC. ¿Por qué se incorporaron algunas fracciones y no otras? ¿Bajo qué criterios y metodología se incorporaron las mismas? ¿Fueron las micro, pequeñas y medianas empresas, la generación de empleo de calidad, salarios reales altos, encadenamientos de valor agregado, etc. temas importantes en la selección de fracciones? Es importante considerar que la incorporación (o no) de ciertas fracciones a los PROSEC puede llevar a la decisión de continuar o no con actividades de empresas específicas. Mientras no se haga más transparente el proceso de selección y su metodología, seguirán críticas y cuestionamientos diversos sobre la turbia, discrecional y arbitraria forma de tomar decisiones de tal relevancia.
4. A lo anterior se suma una obvia desorganización e inexplicable retraso en la publicación de los respectivos decretos, cuyas causas se conocen desde la implementación del TLCAN en 1994, es decir, hace más de 7 años. Además, en menos de un año (del 9 de mayo de 2000 al 31 de diciembre de ese mismo año) se han publicado tres decretos que establecen los Programas de Promoción Sectorial. En el primero de ellos (DOF, 9 de mayo, 2000) se publicaron los primeros 10 sectores (10,910 fracciones); en el segundo (DOF, 30 de octubre de 2000), no sólo se publicaron 10 sectores más, sino que se reformaron los aranceles previamente establecidos en los programas para 39 fracciones, se adicionaron otras 806 a los sectores previamente publicados y se eliminaron 270. Con la adición de las fracciones de los 10 nuevos sectores, la lista oficial del 30 de octubre de 2000 quedó conformada por un total de 16,941 fracciones (que sin repeticiones eran solamente 6,128 fracciones). En la actualidad, el decreto vigente del 31 de diciembre de 2000 quedó conformado por 22 sectores (en realidad sólo operan 20 pues el los sectores de la Industria de la Madera y de la Industria del Cuero y Pieles ya no establecen fracción alguna en el decreto vigente) con un total de 5,467 fracciones que, repetidas para algunos sectores dan un total de 15,949. En resumen, en poco menos de nueve meses los decretos de establecimiento de los PROSEC han sufrido sensibles modificaciones al grado de que en sólo dos meses se eliminaron casi mil fracciones.
5. Además de sus constantes modificaciones, los PROSEC presentan una "complicación" adicional, pues las fracciones que aparecen en más de un sector –hasta en 14 sectores en algunos casos– presentan a menudo aranceles distintos, lo cual hace que su operación y comprensión se torne aún más compleja. En este sentido, el cuadro 9 presenta cinco ejemplos de cómo pueden afectar los PROSEC a fracciones particulares. En este caso, tenemos que, por ejemplo la

fracción 39191001(Planchas, hojas, bandas cintas y demás formas planas de plástico en rollos que no excedan los 5 centímetros de ancho) aparece en 14 sectores distintos de los PROSEC (en 6 ocasiones exenta de arancel y en las 8 restantes con 5%). Un caso como este hace lógico suponer que los importadores siempre buscarán importar con el arancel más bajo la misma fracción. Sin embargo, la Secretaría de Economía ha señalado que para solicitar la inscripción en los PROSEC deberá comprobarse que se produce alguna de las mercancías clasificadas para cada sector (en el artículo 4 del decreto del 31 de diciembre) y que no será posible importar fracciones con un arancel distinto al establecido para el caso del sector en el que el productor está registrado (aún cuando la misma fracción se encuentre en otro sector con un arancel distinto).<sup>10</sup>

6. Si bien por el momento no existen definiciones sobre los “productores” que podrán importar bajo los PROSEC –ante la mencionada falta de las reglas operativas- prácticamente todo productor en el país deberá incluirse como “productor”. Este es el caso si partimos del mínimo grado de insumos nacionales con el que cuentan las industrias maquiladoras y las importaciones temporales en general: si estas

actividades no son consideradas “productoras”, los PROSEC no los beneficiarían y los PROSEC perderían su razón de ser. El que sólo los importadores directos puedan beneficiarse de los PROSEC como “productores” también excluye a las empresas de menor tamaño en la práctica, ya que éstas usualmente se abastecen de importaciones a través de comercializadoras y no importan en forma directa.

7. El enorme número de fracciones incluidas en los PROSEC y sus recurrentes repeticiones (con aranceles distintos en varios sectores) hace suponer que el registro de productores al PROSEC así como el (los) sector (es) bajo los cuales importan debe ser una tarea ardua y con una amplia capacidad administrativa y de supervisión. En términos prácticos esta supervisión y concienzudo registro es imposible: imaginémonos miles de empresas (que en algunos casos importaran cientos o miles de productos para una docena o más de sectores) que solicitan el registro bajo los PROSEC. La burocracia requerida para estas labores no existe por el momento.
8. Por último, y no en importancia, los PROSEC implican un conocimiento y costo administrativo sustancial para las empresas afectadas y potenciales importadoras. Las empresas debieran conocer perfectamente las diferencias arancelarias entre la TIGI, el TLCAN y los PROSEC, a nivel de sectores y productos para cada una de las fracciones importadas. En aras de

---

<sup>10</sup> Secretaría de Economía. *Conozca los Programas de Promoción Sectorial*. Consultado en <http://www.secofidgsce.gob.mx/avisoiimp2.htm> el día 12 de febrero de 2000.

disminuir la “tramitología” y fomentar las actividades empresariales los PROSEC parecieran contravenir a esta visión. Lo anterior afecta sobremanera a las empresas de menor tamaño, con menos posibilidades administrativas y técnicas de conocer y solucionar estas problemática.

Las dificultades anteriores, además de debates en torno a la constitucionalidad de los PROSEC, la falta de capacidad legal y técnica por parte de las aduanas para hacer frente a los mismos, así como la problemática de que la misma fracción obtenga un arancel diferente según el sector para el que será importado, han llevado a cuestionar abiertamente las formas y el contenido de los PROSEC y a concluir que México no se encuentra en condiciones para afrontar los cambios requeridos por el artículo 303 del TLCAN. En un acto económico y político único –debido a la diversidad de organismos empresariales- en septiembre del 2000 la ANIERM, CANACINTRA, CONCANACO, CANACO y CAAAREM solicitaron abiertamente prorrogar el artículo 303 del TLCAN, particularmente debido a la falta de los Procedimientos de Operación de los PROSEC, “la incertidumbre que en todos sentidos ha generado el que no se haya puesto en vigor oportunamente todo el grupo de disposiciones”, así como por la “posibilidad de un enfrentamiento entre productores nacionales y empresas exportadoras”. Si bien las alternativas a los PROSEC pueden ser múltiples –de la prórroga y renegociación del Artículo 303 del TLCAN a la elevación de los PROSEC a la TIGI y el

planteamiento de un esquema fiscal para el sector exportador- la incapacidad actual de México para hacer frente a los PROSEC requiere de una negociación real y la búsqueda de consensos entre todos los sectores afectados.

Hasta febrero de 2001, y ya en vigor los PROSEC y el artículo del 303, las críticas anteriores y la carta de los organismos empresariales señalada no han obtenido respuesta. Lo anterior es particularmente preocupante ante la búsqueda de la nueva administración de apoyar el mercado doméstico y a las empresas de menor tamaño, así como disminuir la “tramitología” y permitir una política empresarial transparente y de largo plazo.

#### **4 ¿Lecciones conceptuales y de política para otros países?**

En la actualidad la estrategia de la liberalización se ha convertido en escuela de pensamiento y política económica dominante, tanto en México como en otros países latinoamericanos y periféricos. Conceptualmente la industrialización orientada hacia las exportaciones (IOE) y su implementación en México desde 1988, la estrategia de la liberalización, han generado un importante debate tanto conceptual como de política económica.

Desde una perspectiva conceptual, y sin la intención de elaborar sobre la misma en este lugar, es cuestionable si la vinculación directa entre unidades económicas con el mercado mundial a través de las exportaciones es condición suficiente de desarrollo, incluso de crecimiento económico. La IOE parte de una cuestionable causalidad entre expor-

taciones y crecimiento/desarrollo –dado que la mayoría de los estudios parten de regresiones, las cuales no explican una causalidad, sino que sólo la asociación entre variables. De otra forma bien se podría suponer que, por el contrario, las exportaciones son resultado del crecimiento económico y el desarrollo; las implicaciones desde una perspectiva de política económica serían contrarias a las propuestas de la IOE. De igual forma, la IOE no incluye en su debate el aspecto de “endogeneidad territorial” (Dussel Peters 2000), es decir, si bien un grupo de empresas son exitosas en términos de la IOE, no se garantiza desde una perspectiva territorial que éstas generen un proceso endógeno y de escalamiento (*upgrading*) en los segmentos de valor agregado y de desarrollo tecnológico, entre otros aspectos. Desde esta perspectiva, la IOE puede generar un profundo proceso de polarización territorial, en donde un grupo de empresas son exitosas en términos de la IOE, pero el resto del territorio pierde toda vinculación y encadenamientos con las mismas y el proceso de acumulación en general.

Desde una perspectiva de política económica, el caso del cambio estructural de la economía y del sector manufacturero es significativo. Por un lado, refleja que el sector privado manufacturero no ha sido capaz de integrarse al mercado mundial desde los cuarenta del siglo XX, ya que fue el centro de apoyos y subsidios públicos durante la ISI y lo siguió siendo durante la estrategia de la liberalización. No obstante, y como resultado de los crecientes déficit comercial que reflejan problemas estructurales a nivel regional y sectorial, el mismo

sector ha sido la principal causa de incertidumbre macroeconómica desde 1988: un coeficiente de la balanza comercial / PIB en 1994 superior al 30% significó más de 30,000 millones de dólares, los cuales tuvieron que ser financiados por algún otro sector de la economía. *Desde esta perspectiva, fue el sector manufacturero privado y exportador, motor de crecimiento de la estrategia de la liberalización, la principal causa estructural de la crisis de 1994-1995*, independientemente de aspectos monetarios y financieros que llevaron a la “crisis del tequila”. Desde la recuperación de la economía y la manufactura en 1996 el coeficiente ha vuelto a aumentar, con signo negativo, a niveles superiores al 20%, con lo que, de nueva cuenta, surgen problemas en la cuenta corriente y balanza de pagos.

De igual forma, la estrategia de la liberalización ha resultado en un relativamente exitoso y pequeño segmento de actividades de la economía mexicana en términos del PIB, las exportaciones y productividad, entre otras variables. Este segmento se ha caracterizado por mínimos y decrecientes vínculos con el resto de las empresas establecidas en México. Este pequeño grupo de empresas, ramas y regiones se ha especializado crecientemente en actividades intensivas en capital, comercio intraindustria, particularmente con Estados Unidos, y procesos basados en importaciones temporales para su reexportación. Como resultado, la participación y generación de valor agregado y empleos ha sido limitado, y particularmente si se compara con las necesidades de la sociedad mexicana. Los retos de generación de empleo,

desde esta perspectiva, son enormes. Los salarios reales en el sector manufacturero —que representan menos del 60% de 1980 en el 2000— también reflejan una baja calidad de los empleos generados.

Así, la estrategia de la liberalización en México ha generado un profundo proceso de polarización a nivel de empresas, sectores, regiones y hogares. Bajo políticas industriales —pero en general en la economía— de carácter neutral u horizontal, los resultados no son sorprendentes: la apertura de las importaciones, las altas tasas de interés real, la sobrevaluación del tipo de cambio, así como la estructura de redes internacionales con las que cuentan las empresas de mayor tamaño les dan ventajas que, en pocos casos, son alcanzables por las empresas de menor tamaño y regiones más rezagadas. Continuar con políticas neutrales, desde esta perspectiva, continuará ampliando las brechas y la polarización existente. En muchos casos esta polarización ha llegado a afectar a regiones completas —particularmente aquellas localizadas en el sur del Distrito Federal— y ha generado diversos movimientos sociopolíticos y hasta militares-guerrilleros.

Esta profunda y creciente polarización de la economía y manufactura mexicana también puede analizarse desde múltiples perspectivas, incluyendo aspectos de distribución del ingreso, temas vinculados a la salud (mortalidad de niños, nutrición, etc.) y hasta fiscales. En el caso de México, por ejemplo, cuya estrategia se ha basado en importaciones temporales para su reexportación, el gobierno prácticamente no se beneficia de éstas actividades por ingresos directos

al no recibir ingresos por aranceles e IVA, así como de ISR. Desde esta perspectiva, el sector más dinámico de la economía, el sector exportador, prácticamente no participa en los ingresos públicos. Esto lleva —durante el 2001 la actual administración ha propuesto una reforma fiscal en éstos términos, aunque todavía no se ha llegado a un consenso en la Cámara de Diputados— a que, para aumentar los ingresos públicos, se proponga que libros, medicamentos y alimentos paguen el 15% del IVA, mientras que el sector exportador no aporta directamente al erario.

Hasta inicios de agosto de 2001 —210 días desde la toma de posesión de la nueva administración— se han generado importantes expectativas en torno a una nueva política empresarial y que responda a los retos anteriormente mencionados. Destaca, por un lado, el fomento a las empresas de menor tamaño y la sectorialización de la banca de desarrollo (Nacional Financiera y Banco de Comercio Exterior). Por otro lado se ha hecho énfasis tanto en la necesidad de aumentar los encadenamientos del sector productivo establecido en México y particularmente las PYMES, así como una visión e instrumentos coordinados y de largo plazo que permitan su instrumentación a nivel regional.<sup>11</sup>

Por el momento, sin embargo, los planteamientos de política empresarial pública reflejan que:

---

<sup>11</sup> Las intervenciones del Presidente Vicente Fox Quezada y de Luis Ernesto Derbez, Secretario de Economía, en la Convención Nacional de Industriales organizada por parte de CANACINTRA el 4 y 5 de diciembre de 2000, reflejan estas posturas.



1. Si bien las PYMES se han convertido en una importante parte del discurso de la política económica y de la SE<sup>12</sup>, por el momento no se percibe una estrategia económica, empresarial o incluso orientada hacia las PYMES. Paradójicamente, se ha iniciado con una reestructuración de las secretarías federales ante la falta de una estrategia y de objetivos. Todavía no se percibe la coordinación de programas locales, regionales y nacionales.
2. Un punto adicional a considerar es la desaceleración de la economía estadounidense y sus efectos en la economía mexicana, la cual se ha convertido en el principal receptor del crecimiento exportador mexicano; se estima que la industria maquiladora despedirá alrededor de 50,000 trabajadores durante 2001. Esta tendencia es cualitativamente nueva desde 1988, ya que el sector exportador durante el período ha crecido constantemente, sin excepción. Además destaca la rígida postura adoptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) –cuyo secretario se ha opuesto abiertamente a la “sectorialización” de la banca de desarrollo- y de Banco de México, permitiendo por un lado la creciente sobrevaluación del tipo de cam-
- bio, y, por otro, la incapacidad / inviabilidad / desinterés de financiar nuevos programas e instrumentos destinados al fomento empresarial e industrial.
3. La continuidad de la nueva administración con respecto a los PROSEC –tanto con respecto a los procedimientos del establecimiento de los aranceles por fracción, así como por la falta de discusión y consensos sobre los mismos, y cuyos efectos pudieran ser muy superiores a los de diversos programas empresariales- presagian decisiones de continuidad con la administración anterior y una falta de voluntad –y/o de capacidad organizativa- que resulta en una importante decepción para el aparato productivo afectado.
4. En el corto y mediano plazo, de igual forma, debiera iniciarse una profunda discusión en torno a la “reforma hacendaria” –planteada como tal por la nueva administración entre junio y diciembre de 2001- con respecto a los impuestos que paga el sector exportador mexicano. En la actualidad el sector exportador –en su mayoría dependiente de importaciones temporales y exentas de arancel, o con un arancel mínimo, como se estableció bajo los PROSEC-, además de no pagar el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR), entre otros, no paga prácticamente impuesto alguno. Lo anterior es grave dado que éste sector, con pocas excepciones, es el principal motor de

---

<sup>12</sup> Hasta agosto de 2001 se ha creado una Subsecretaría para las PYMES, así como una serie de programas e instrumentos publicados en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, por el momento no se ha dado a conocer por el momento la erogación por parte de la SE ni el reglamento de los programas propuestos, con lo cual las propuestas no han pasado “del papel”.

crecimiento de la economía mexicana desde 1988.

5. Desde una perspectiva social, económica y política el sector agrícola y agroindustrial cobrará mayor atención en el mediano plazo, debido a su generalizada y profunda crisis. Entre 20 y 25 millones de personas dependen en la actualidad de estas actividades, y la mayor parte de los productores – particularmente en productos como el maíz, azúcar, café, cítricos y algunas frutas como la piña– se encuentran en una situación verdaderamente desesperada, tanto por la falta de apoyo durante varias décadas al sector, la caída de precios internacionales y la acelerada competencia con productos importados.

Adicionalmente a los puntos anteriores es importante señalar que los organismos empresariales tampoco han sido capaces, por el momento, de plantear una estrategia común entre los diferentes organismos. Además, asociaciones y cámaras a nivel nacional y regional se han debilitado, con algunas excepciones, en forma significativa ante la Ley de Cámaras de 1997 que permite la libre afiliación de las empresas a las cámaras. Por último, aunque no en importancia, los organismos empresariales en general todavía transcurren por un importante período de transición: de organismos integrales del corporativismo desde la década de los 30 a instituciones con algunos competidores y cuya diferencia radica en los servicios que ofrecen, tanto a nivel micro como meso y en su relación y con propuestas hacia los diferentes niveles de gobierno.

Todavía prepondera una visión contradictoria: una experiencia histórica paternalista del Estado ante la exigencia de un Estado minimalista.

Con la publicación del Programa de Desarrollo Empresarial (2001-2006) de la Secretaría de Economía la administración actual tendrá que plantear en forma clara la estrategia a seguir. Por el momento, sin embargo, existen una serie de elementos que permiten adelantar que la política empresarial no cambiará sustancialmente durante el próximo sexenio. En los pasillos de organismos empresariales se murmura que se desarrollará “más de lo mismo” o incluso “peor de lo mismo” con respecto a políticas empresariales.

## 5 Bibliografía

- Alvarez Galván, José Luis y Enrique Dussel Peters. 2001. “Causas y efectos de los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) en la Economía mexicana: ¿un segundo TLCAN para con terceros países?”. *Comercio Exterior* 51(5), pp. 446-456.
- ANIERM (Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana). 2000. “Solicitud de prórroga del Artículo 303 del TLCAN”. *Carta ANIERM* Año 18, Vol. XXXII, No. 219, p. 3.
- Aspe Armella, Pedro. 1993. *El camino mexicano de la transformación económica*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Balassa, Bela. 1981. *The Newly Industrializing Countries in the*

- World Economy*. Pergamon Press, New York.
- BANCOMEXT (Banco Nacional de Comercio Exterior). 1999 *México. Transición económica y comercio exterior*. BANCOMEXT / Fondo de Cultura Económica, México.
- Bhagwati, J. and A. Krueger. 1985. "Exchange Control, Liberalization and Economic Development". En, J. Bhagwati (ed.) *Dependence and Interdependence*. The MIT Press, Cambridge, pp. 68-79.
- Blanco Mendoza, Herminio. 2000. "Objetivos y metas alcanzados por la SECOFI en el período 1994-2000". *El Mercado de Valores LX* (10), pp. 4-7.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 2000. México: informe de la coyuntura económica, 2000 (LC/MEX/L.446). CEPAL, México.
- CIPI (Comisión Intersecretarial de Política Industrial). 2000. Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; Resultados y Perspectivas. CIPI / SECOFI, México.
- Córdoba, José. 1991. "Diez lecciones de la reforma económica en México". *Nexos* 158, pp. 31-49.
- CRECE (Red de Centros Regionales para la Competitividad Empresarial). 2000. Boletín de prensa "Al cierre de 2000 la red CRECE ha asesorado a más de 12 mil micro, pequeñas y medianas empresas". CRECE, México.
- De María y Campos, Mauricio. 2000. "Una política de desarrollo industrial y fomento empresarial para la próxima década". *El Mercado de Valores LX*(10), pp. 16-25.
- Dussel Peters, Enrique. 2000. *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*. Lynne Rienner Publishers, Boulder/Londres.
- Dussel Peters, Enrique (coord.) 2001. *Condiciones, retos y propuestas de política para las PYMES en México*. CEPAL / CANACINTRA/ Edit. JUS, México.
- Dussel Peters, Enrique y Jorge Katz 2001. Diferentes estrategias en el Nuevo Modelo Económico Latinoamericano: Importaciones temporales para su reexportación y transformación de materias primas. Elaborado para la Conferencia Internacional "Producción de Exportación, Desarrollo Económico y el Futuro de la Industria Maquiladora en México", Center for US-Mexican Studies/UAM, México, junio 14-15, 2001, pp. 1-37.
- Gurría Treviño, José Angel 1993. *La política de la deuda externa*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Krueger, Anne O. Trade Policy and Economic Development: How we Learn. *The American Economic Review* 87(1), pp. 1-22.
- León González, Alejandra y Enrique Dussel Peters. 2001. "El comercio intraindustria en México (1990-1999)". *Comercio Exterior*, aprobado a publicarse.
- Martínez, Gabriel y Guillermo Fárber. 1994. *Desregulación económica*

- (1989-1993). Fondo de Cultura Económico, México.
- PEF (Poder Ejecutivo Federal). 2000. Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico. PEF, México.
- PEF. 2001. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal, México.
- Valdés Ugalde, Francisco. 1997. *Autonomía y legitimidad. Los empresarios, la política y el estado en México*. Siglo XXI, México.
- Villarreal, René. 2000. *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2000)*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Zabludovsky, Jaime. 1990. "Trade Liberalization and Macroeconomic Adjustment". En, Dwight S. Brothers y A.E. Wick (edits.). *Mexico's Search for a New Development Strategy*. Westview Press, Boulder: Westview Press, pp. 173-197.
- Zedillo, Ernesto. 1994. La propuesta económica de Ernesto Zedillo. Palabras de Ernesto Zedillo Ponce de León, candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, en el foro "Crecimiento económico para el bienestar familiar", México, D.F., junio 6.

**Claudio Maggi / Dirk Messner**  
**CHILE: ¿UN CASO MODELO?**  
**DESAFÍOS EN LOS**  
**UMBRALES DEL SIGLO XXI**

**Introducción**

La economía chilena, luego de quince años de crecimiento sostenido a tasas promedio cercanas al 7% anual, enfrentó desde la segunda mitad de 1998 su primera coyuntura recesiva desde 1982-83, con una expectativa de crecimiento negativo para 1999 y un dramático incremento de la tasa de desempleo, la cual por primera vez en más de una década alcanzó niveles de dos dígitos.

A partir de entonces y no obstante la paulatina recuperación experimentada, las expectativas sobre el desempeño futuro de la economía se ven ensombrecidas por un halo de pesimismo entre los propios actores económicos y sociales nacionales, a la vez que el desempleo se ha mantenido porfiadamente en torno a tres puntos porcentuales por encima de la tasa alcanzada hasta antes de la crisis asiática.

La creciente competencia global, el incremento de las remuneraciones reales con respecto a los niveles de las décadas precedentes, así como la progresiva "nivelación" de la rentabilidad de los proyectos de inversión a valores menores de aquellos excepcionalmente altos de décadas anteriores en proyectos vinculados a la extracción y procesamiento primario de recursos naturales o a la privatización de empresas de base industrial o de servicios básicos, constituyen tendencias que van conformando un escenario en el cual la creación neta de

empleos productivos se hace cada vez más difícil. En la actualidad, a un país como Chile ya no le basta con crecer a tasas del 4 ó 4,5% anual, por cuanto ello no garantiza por sí sólo más puestos de trabajo, dados los incrementos de productividad que las empresas buscan para mantenerse competitivas.

Esta situación pone de relieve las dudas que desde hace algún tiempo numerosos analistas y actores sociales vienen planteando en torno al real alcance y potencialidades en términos de competitividad, sustentabilidad y equidad del modelo de crecimiento chileno, adoptado hace ya más de dos décadas, con el inicio de las reformas de orientación neoliberal implantadas por el régimen militar a mediados de los setenta, y continuado en lo sustantivo durante los noventa por los gobiernos democráticos de la Concertación.

La historia económica del país durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo 20 ha estado marcada por visiones y estrategias que se desarrollaron a la par con experiencias políticas de fuerte sustento ideológico. En los años cincuenta, junto con la prolongación de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, culminó un proceso de institucionalización de políticas sociales, caracterizadas por un marcado "universalismo" y sectorialidad<sup>1</sup>.

Posteriormente, los años sesenta fueron escenario de nuevas reformas orientadas a ampliar los alcances del

---

<sup>1</sup> El carácter "universalista" se reflejaba en la tendencia a la mayor cobertura posible de la población, con una relativa homogeneidad de los servicios entregados (Morales, 1998)

modelo de desarrollo "hacia adentro" por parte del gobierno demócrata cristiano, a través de la reforma agraria, el impulso al cooperativismo, la autogestión y el fortalecimiento del Estado benefactor. Algunas de estas políticas serían profundizadas durante el gobierno de Salvador Allende, el cual intentó impulsar una mayor estatización de la economía, amplias reformas en los sectores sociales (salud, educación) y una activa intervención en los mercados a fin de sentar las bases de una sociedad igualitaria, en el marco de la efímera "vía chilena al socialismo".

Cada una de estas experiencias fue respaldada por mayorías electorales relativas y tensiones políticas crecientes, que irían distanciando las posiciones en la medida que los poderes económicos establecidos se veían amenazados. Ello llevó a la crisis de gobernabilidad de la institucionalidad democrática, que culminó con el golpe militar de 1973.

La instalación del régimen militar marcó el inicio de una etapa reactiva respecto a los gobiernos anteriores, con un marcado sesgo antiestatista y el temprano impulso a un proceso de desregulación económica, que puso fin a más de tres décadas de desarrollo "hacia adentro". La apertura y liberalización radical de la economía, al amparo de un entorno autoritario con mínimas posibilidades de gradualidad o negociación entre actores, o bien de diálogo entre el Estado y la sociedad civil, posibilitaron la transformación en profundidad de la estructura productiva del país, caracterizada por una amplia desindustrialización en una fase inicial, y la posterior irrupción de sectores exportadores altamente

dinámicos, en su mayoría intensivos en recursos naturales. En el ámbito de las políticas sociales, se redujo la acción estatal mediante una extrema focalización de las mismas en torno a grupos objetivo, y un debilitamiento de la institucionalidad de apoyo, privatizándose la mayor parte de las funciones de administración previsional, salud y mejoramiento de la infraestructura social.

Podemos afirmar entonces que Chile ha sido en alguna medida un "laboratorio" de estrategias económicas en América Latina, durante las últimas décadas. La desregulación, privatización y apertura económica unilateral iniciada a fines de 1974, constituyó, a la postre, un anticipo de la tendencia que años más tarde predominaría en la mayoría de los países de la Región. No es extraño en consecuencia que el denominado "modelo chileno" fuese considerado, a partir de la segunda mitad de los ochenta, uno de los casos de referencia para el denominado Consenso de Washington.

El propósito de este artículo es reflexionar en torno a los avances y carencias que el modelo de desarrollo chileno exhibe, al cabo de veinticinco años de la implantación del modelo de crecimiento de inspiración neoliberal, y de más de diez años de gobiernos de alianza concertacionista, durante un período que puede denominarse "de recomposición democrática".

En este último período, los tres gobiernos sucesivos de la *Concertación* - coalición conformada por socialdemócratas, democristianos y socialistas "renovados"-, han intentado conciliar en el marco de su gestión económica, dos dimensiones no exentas de tensiones

entre sí: por un lado el requerimiento de dar garantías de continuidad a los agentes económicos con respecto al patrón de crecimiento basado en el impulso a la iniciativa privada, la desregulación económica, el alivianamiento del rol del Estado, la apertura al comercio internacional y el decidido fomento al sector exportador, en un marco macroeconómico estable, y por el otro lado, la necesidad de hacerse cargo del pasivo social que el gobierno militar legó en ámbitos como la distribución del ingreso, empleo, acceso a la educación o a la salud, con impactos regresivos acumulados.

El balance de la década parece favorecer nítidamente al primero de los objetivos, reflejado en los notables indicadores macroeconómicos exhibidos hasta el término de 1997, con una tasa promedio de crecimiento económico del 7,9% anual durante el período 1986-1997, la mayor para una década en la historia económica chilena del siglo 20. El período 1991-1997 arrojó asimismo un inédito crecimiento del producto per cápita promedio del 5,4% anual. Tanto la inversión como el ahorro elevaron sostenidamente su participación en el producto alcanzando en 1996 y 1997 niveles superiores al 28% y 25%, respectivamente. La inflación desde 1994 exhibe tasas anuales de un dígito, situándose actualmente bajo el 5% anual.

Diferente es la situación en el segundo ámbito de prioridades, donde sin desconocer el aumento del gasto social y la significativa disminución de los índices absolutos de pobreza al cabo de la década, es innegable que el proceso de crecimiento y generación de riqueza ha

mantenido una dinámica más bien regresiva, situando a Chile entre las naciones con mayores desigualdades de ingreso entre sus distintos segmentos de población.<sup>2</sup>

Esta evidencia lleva a replantear como cuestión central para la consistencia, legitimación y viabilidad del modelo de desarrollo chileno a mediano plazo, su efectiva capacidad de generación de oportunidades de progreso, desarrollo y movilidad social para amplios segmentos de la población postergados, o sencillamente marginados de la ruta de expansión emprendida por la economía nacional a partir de 1984.

Todo indica que tal capacidad es hoy muy limitada, requiriéndose un impulso de modernización social, que incorpore a la visión de „modernidad“ compartida por las elites políticas y económicas del país, la componente de fortalecimiento del capital social y por ende, la necesidad de introducir reformas deliberadas en la estrategia de crecimiento adoptada.

Sin embargo, eventuales reformas de esa naturaleza resultan improbables en el actual marco de los consensos básicos nacionales, que plantean entre otros aspectos, los siguientes:

1. La orientación hacia un modelo de Estado mínimo y la idea a priori de que las instituciones no privadas y sin fines de lucro son débiles;
2. La idea preconcebida de que la empresa privada autónoma es la

---

<sup>2</sup> Véase Informe de Desarrollo del Banco Mundial, 1997, Estadísticas de distribución del ingreso.

- única protagonista del desarrollo económico y social;
3. Una percepción del mercado que no se limita a su función asignadora de factores económicos, sino que va mucho más allá al considerar que las soluciones basadas en el mercado para una serie de problemas sociales (pobreza, desempleo juvenil, medio ambiente) o para la apertura de ámbitos sociales (p. ej. cultura, deporte) son a priori superiores a las soluciones políticas;
  4. La asimilación del paradigma normativo del homo oeconomicus, con la consecuencia de que la cooperación, las modalidades de solución mancomunada de los problemas, la solidaridad social y la organización de intereses colectivos (p. ej. en sindicatos) se contemplan como la expresión de una mentalidad anacrónica.

Este paradigma unilateralmente orientado al mercado está obstaculizando la modernización social y económica de Chile.

En el presente artículo, primero caracterizaremos brevemente las directrices de la políticas económicas y sociales durante la década de gobiernos de la Concertación, marcadas por el ya referido imperativo de combinar estabilidad económica con el requerimiento de mejorar las condiciones de equidad de la población. En seguida examinaremos la proyección competitiva asociada al actual patrón de inserción de la economía chilena en los mercados internacionales. En tercer lugar abordaremos suscintamente las perspectivas del patrón

de desarrollo chileno, a partir de sus implicancias sobre la dimensión distributiva, o de equidad social, como también en términos de la participación social y la descentralización. Finalmente examinaremos algunos puntos críticos o "grietas" del modelo actual de desarrollo en cuanto a su competitividad y sustentabilidad a futuro, y algunos desafíos que tales consideraciones introducen, en términos de políticas económicas y sociales.

## **1 El programa económico y social de la Concertación en 1990**

El programa económico y social con el que la Concertación dio comienzo a su gestión el 11 de marzo de 1990 se basaba en tres pilares: (1) dar continuidad a las políticas macroeconómicas orientadas a la estabilidad, la apertura, la liberalización y el fomento a la exportación; (2) fortalecer las dimensiones sociales de la economía de mercado a fin de saldar las "deudas sociales" de la dictadura castrense; (3) poner las miras en una "segunda fase de la orientación exportadora" con políticas económicas activas dirigidas a superar la fuerte dependencia de la economía respecto a las materias primas. Basado en la continuidad y el cambio, este programa reflejaba, primero, procesos de aprendizaje económicos y sociales y un cambio de perspectivas por parte de los actores; segundo, la correlación socioeconómica real en Chile y, tercero, un compromiso entre las distintas alas de la citada Concertación.



### 1.1 Procesos de aprendizaje y cambio de perspectiva en la política económica:

En los setenta y ochenta, destacados actores de la Concertación habían criticado en principio no sólo el enfoque radical de mercado de la dictadura militar, sino además la orientación de la política económica hacia la economía de mercado y al mercado mundial. A partir de los noventa fue cristalizando entre la oposición democrática la convicción de que no había alternativa posible frente al mercado y la apertura. Pasó entonces a ocupar el eje de los debates la dimensión social de la economía de mercado así como la necesidad de complementar las políticas macroeconómicas con políticas económicas activas, acordes con una "segunda fase exportadora" (Bitar 1988, Foxley 1988, Muñoz 1989). Este cambio de perspectiva coincidió con un cambio de paradigma de la CEPAL, que se despidió de su pasado "orientado hacia el mercado doméstico y a la sustitución de importaciones" y del patrón del "Estado motor del desarrollo" para presentar un concepto que articulaba la orientación al mercado mundial con la competitividad y la equidad. El nuevo concepto de la CEPAL pasó a ser un **pivote de referencia** para el equipo forjador de las políticas económicas y sociales de la Concertación (Mármora/ Messner 1991).

Comentando las continuidades y las rupturas de la política económica en la transición a la democracia, el primer Ministro de Economía del gobierno democrático, Carlos Ominami (1989), destacó las coincidencias en el sentido que:

- la apertura de la economía chilena al mercado mundial liberó o abrió potenciales de productividad y crecimiento, habiendo sido éste el único recurso para superar la crisis que atravesaba la sustitución de importaciones orientada hacia adentro;
- la empresa privada seguiría siendo el principal motor del desarrollo con la orientación a la competitividad internacional y a la eficiencia productiva como requisitos imprescindibles;
- una de las bases de la política económica del gobierno democrático sería también una macropolítica orientada a la estabilidad (política presupuestaria sólida, política cambiaria promotora de la exportación, etc.) .

Ominami enumeró por otra parte las limitaciones del rumbo neoliberal de los ochenta:

- la dependencia de la exportación de unos pocos productos de escaso grado de transformación;
- la integración de Chile a segmentos poco dinámicos del comercio mundial, pues a pesar del dinamismo imprimido a la economía chilena a partir de los setenta, considerable en el contexto latinoamericano, la participación del país en la exportación mundial retrocedió del 0,44% al 0,22% entre 1970 y 1987;
- la fuerte y persistente dependencia de la exportación del cobre que, con la favorable evolución de los términos de intercambio, disimuló el frágil desarrollo de la actividad exportadora de los años ochenta ;

- la concentración de las exportaciones en manos de unas pocas empresas exportadoras;
- los escasos aumentos de salarios reales a pesar del vigoroso crecimiento económico de la citada década.

A partir de estas limitaciones, Ominami dedujo la necesidad de impulsar una "segunda fase exportadora" en la que se procurase generar ventajas competitivas dinámicas y fomentar el desarrollo sustentado por la tecnología.

## **1.2 Correlaciones de fuerzas en la sociedad:**

El Gobierno concedió máxima prioridad a atraer cuanto antes la confianza del empresariado para no poner en peligro las inversiones y el crecimiento. Ahora bien, establecer relaciones de confianza o al menos propicias al trabajo entre el Gobierno y el sector empresarial no era nada fácil. La derecha chilena acusaba al nuevo Gobierno y al "socialista" Ominami de practicar per se el populismo izquierdizante y una política económica y social carente de seriedad. El empresariado en sí no constituía una oposición activa y organizada al Gobierno, pero fueron al fin y al cabo las grandes asociaciones gremiales las que se pronunciaron a las claras por la permanencia de Pinochet en el poder durante la consulta popular en torno a la continuidad o el cese de la dictadura. El pivote ideológico de su mentalidad dogmática era la ideología de mercado que defendían los Chicago Boys. El Gobierno, ante estas circunstancias, se vio obligado a enfatizar los lineamientos de continuidad de la política económica en la transición hacia

la democracia. Los márgenes de maniobra para aplicar políticas de gran alcance así como políticas activas en materia de tecnología, innovación e industria que fuesen capaces de estimular un crecimiento intensivo en creación de valor agregado –esas políticas que los ideólogos neoliberales tildaban de "intervencionistas" y "distorsionadores del mercado"–, fueron escasos desde el principio por la necesidad de no poner a prueba las relaciones con los empresarios.

Por otro lado, los sindicatos y otros sectores sociales que se habían visto muy debilitados bajo la dictadura ejercían una presión creciente para subsanar lo antes posible la situación de inequidad característica del "modelo chileno". Frente a los "perdedores" de ese modelo económico, el Gobierno optó por poner de relieve la dimensión social del nuevo programa pese a que los márgenes de maniobra reales eran reducidos como ya se dijo. Visto así, la moderada plataforma programática de la Concertación aportaba no sólo un paradigma distinto sino también un dilema político que tenía atrapado al Gobierno ante la necesidad de satisfacer por igual al empresariado, a los sindicatos y a los sectores sociales postergados. Las fronteras entre el pensamiento conceptual (fortalecer las dimensiones sociales de la economía de mercado en cuanto recurso de la productividad) y la fórmula de compromiso (economía de mercado y liberalismo para los empresarios – equidad para los sindicatos y los "perdedores" del modelo neoliberal) aparecían movedizas.

### 1.3 Líneas de compromiso en el seno de la Concertación:

Los contornos del programa económico cubrían también las diversas orientaciones estratégicas existentes en el seno de la Concertación. Los conflictos entre aquellos (p.ej. en el Partido Socialista) que propagaban la justicia social y la redistribución como correctivo de la economía de mercado neoliberal y aquellos para quienes una política exitosa de crecimiento económico era de hecho una política exitosa de índole social, o también las controversias entre los economistas dedicados por completo a la macroeconomía y los defensores de aplicar una política económica activa y promover la competitividad sistémica (Ominami 1989, Muñoz 1989) no fueron tematizados abiertamente, acabando por "disolverse" en la fórmula económica y social esbozada líneas arriba.

El proyecto económico y social descansaba en cuatro consensos sustentados por el empresariado, el Gobierno y unos sindicatos debilitados en extremo tanto en lo político como en lo institucional:

1. El objetivo de la política económica es un fuerte crecimiento capaz de estimular la ocupación y aliviar la pobreza;
2. El incremento de la productividad del trabajo invirtiendo en capital humano mejora la competitividad de las empresas y crea las premisas determinantes para el aumento de los salarios reales;
3. El problema de la inequidad habrá que enfrentarlo ante todo con políticas que tiendan a mejorar la igualdad de oportunidades a nivel social (sin redistribuir ni corregir

los enormes desniveles de ingresos); y

4. El gasto social debe canalizarse hacia la lucha contra la pobreza absoluta, aplicando un enfoque integral que reúna las políticas de empleo, educación, salud, vivienda y nutrición.

Este paquete consensual constituyó una apuesta por constelaciones del tipo *win-win* (crecimiento intenso – efectos sociopolíticos inducidos por el mercado; aumento de la productividad del trabajo – márgenes de maniobra para aumentos salariales reales, etc.) excluyendo los temas controvertidos de la redistribución, las políticas económicas activas de creación de ventajas competitivas nacionales, el nuevo papel del Estado más allá de la ortodoxia neoliberal así como las desiguales correlaciones de fuerzas entre las asociaciones gremiales fuertes y otros agentes sociales. En la retrospectiva que se plantea en los apartados siguientes no cabe menos que certificar el éxito indudable de esta orientación estratégica. El fuerte crecimiento registrado a todo lo largo de los noventa hizo realidad las constelaciones *win-win* en las que se sustentó el programa de política económica y social. Pero el éxito tiene su precio: los polémicos temas ya citados siguen hasta ahora sin solución. En vez de ser siquiera clarificados permanecieron "congelados" durante casi una década, contribuyendo a desdibujar cada vez más los perfiles de la Concertación. Simultáneamente se fueron erosionando en ese mismo periodo las constelaciones *win-win*, lo que obliga a trazar nuevos rumbos económicos y sociales, pues un crecimiento intenso y unas políticas

macro tendientes a la estabilidad no bastan por sí solas para afrontar con éxito el desafío económico y social.

## 2 La orientación exportadora del modelo

Con ventas al exterior de bienes y servicios superiores a los 20 mil millones de dólares<sup>3</sup>, el sector exportador chileno representa en la actualidad cerca del 30% del producto bruto del país. El valor de las exportaciones chilenas prácticamente se quintuplicó entre 1985 y 1997. A nivel latinoamericano, Chile exhibió la más alta tasa de crecimiento exportador durante dicho período.

Este notable desempeño tuvo su origen en las reformas que a partir de 1974 pusieron fin a las políticas y orientaciones institucionales inspiradas en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el cual durante más de tres décadas y hasta entonces había orientado el patrón de crecimiento económico y la estructura productiva de la economía nacional. El modelo neoliberal adoptado al inicio del gobierno militar introdujo unilateral y tempranamente en relación a otros países de la Región la componente aperturista, eliminando las barreras proteccionistas que hasta entonces favorecían especialmente a la industria nacional. A partir de entonces es posible diferenciar tres períodos a lo largo del proceso de apertura económica de la economía chilena.

El primer período, entre 1976 y 1981, se caracterizó por una reducción

de los aranceles a un 10% parejo, junto con una fuerte apreciación del peso, lo que sumado a una amplia desregulación de los mercados domésticos y un contexto político autoritario que omitió cualquier forma de negociación entre actores en cuanto a gradualidad o selectividad, catalizó un fuerte proceso de desindustrialización, reflejado en más de 3,000 quiebras industriales entre 1977 y 1983, así como una significativa reasignación de recursos al interior del aparato productivo (Castillo/Dini/Maggi 1996).

Esta primera etapa culminó abruptamente con el colapso recesivo de 1981 y 1982, debido al alto endeudamiento externo, principalmente del sector privado y la baja tasa de inversión, del orden del 15% del producto interno. Estos factores, combinados con las fuertes alzas en las tasas de interés internacionales, frenaron la entrada de nuevos flujos externos de capital, provocando un desequilibrio excesivo en las ya deficitarias cuenta corriente y balanza de pagos, desencadenando así una profunda crisis en el sistema financiero nacional y una caída de más de 14% del producto el año 1982.

A partir de entonces el régimen militar junto con elevar los aranceles desde el 10% a un 26%, y en algunos casos a un 35%, introdujo modificaciones al modelo económico, orientadas a dinamizar las exportaciones mediante una política cambiaria que privilegió un tipo de cambio alto, incentivos fiscales, como la bonificación forestal, beneficios directos al sector exportador, tales como el sistema de reintegros simplificados y una política macroeconómica que priorizaba

---

<sup>3</sup> US\$ 16.920 millones en bienes, y US\$ 3.590 millones en servicios (Fte: Estadísticas WTO).

ante todo los equilibrios básicos, y en particular el control de la inflación, que alcanzó durante la década, niveles de entre un 12 y 20%, significativamente menores a los registrados en la década anterior. A fines de 1982 se creó asimismo la Agencia Estatal de Promoción de Exportaciones, ProChile.

Finalmente en el tercer período, a partir de 1991, las componentes básicas del modelo económico han sido en lo sustantivo continuadas por los gobiernos democráticos. Se han adoptado nuevas rebajas arancelarias, disminuyendo los aranceles en la última década desde un 15% a un 9% parejo, con proyección de reducción gradual de hasta un 6% para el año 2003. Al mismo tiempo, se han desplegado nuevas iniciativas públicas de fomento al desarrollo exportador, a través de líneas de crédito y sistemas de garantía específicos para exportadores, así como del fortalecimiento de la labor de promoción exportadora a través de los programas de Corfo y ProChile. El entorno exportador se ha visto además favorecido por la suscripción de diversos acuerdos de integración comercial, liberalización del comercio bilateral y de complementación económica.<sup>4</sup>

El extraordinario desempeño exportador alcanzado durante la segunda mitad de la década de los ochenta y la primera de los noventa, avala el rol de "motor del crecimiento" que dicho sector cumplió entonces. Sin embargo, a partir de 1995, tal dinamismo ha comenzado a evidenciar signos de agotamiento, o en

otras palabras "la fase de explotación extensiva de la fuente de competitividad basada en ventajas locacionales estáticas comienza a tropezar con sus propios límites" (Scholz 1999, 188).

Entre 1995 y 1998 el valor de las exportaciones agregadas de bienes y servicios cayó en un 2%. Si se consideran sólo las exportaciones de bienes, la caída es aún más drástica, alcanzando un 7%. La principal causa de este magro resultado radica en la evolución negativa del precio de la mayoría de los commodities que prevalecen en la canasta exportadora chilena. A diferencia de años anteriores, en esta oportunidad, tal caída de precios no logró compensarse mediante un aumento en los volúmenes exportados.

Durante el proceso de apertura comercial y especialmente a partir de su segunda etapa en 1983, la combinación entre un marco macroeconómico favorable a la actividad exportadora, con una concepción neoliberal de los mercados como rectores exclusivos de la asignación de recursos y la consiguiente minimización del protagonismo del Estado en su rol regulador, así como en la promoción de actividades de Investigación y Desarrollo, o en el apoyo precompetitivo a la conformación de una oferta exportable de mayor complejidad tecnológica, potenciaron una estructura exportadora basada en recursos naturales o commodities intensivos en ellos, en sectores productivos en los cuales el país poseía ventajas comparativas estáticas (Pietrobelli 1992), así como algunas creadas por políticas de largo plazo adoptadas décadas atrás (Pérez-Aleman 1997).

---

<sup>4</sup> A partir de 1991 con México, Mercosur, Canadá, Area Andina y América Central, además de la incorporación a APEC.

Excluyendo las exportaciones de servicios, las exportaciones de bienes se distribuían a fines de los noventa como sigue: un 57% recursos naturales, un 33% manufacturas intensivas en recursos naturales, y apenas un 10% en otras manufacturas. Si bien se registran exportaciones de más de 3,600 productos diferentes, los diez principales concentran más del 50% del valor total de los embarques, tratándose básicamente de materias primas, productos intermedios o commodities de origen minero, forestal, pesquero y frutícola. Todo indica que con posterioridad dicha estructura se ha mantenido sin grandes variaciones.

La naturaleza primaria del patrón de especialización exportadora, ha significado un aumento considerable de la presión sobre los recursos naturales del país. Ello representa una amenaza tanto desde la perspectiva de la sustentabilidad ambiental como de la proyección económica del modelo de crecimiento, dada la probable pérdida del potencial expansivo de los recursos naturales renovables y no renovables. Incluso considerando aquellas ramas exportadoras que aún pueden tener capacidad de expansión significativa, es necesario considerar los impactos que su desarrollo puramente extensivo conlleva, en términos de requerimientos de infraestructura vial, portuaria y efectos medioambientales asociados a los procesos e inversiones requeridas (Messner/ Scholz 1999, 208).

Por otro lado, existe evidencia en cuanto al escaso efecto irradiador que los enclaves exportadores basados en recursos naturales con bajo valor o conocimiento agregado tienden a tener sobre el

resto del tejido socioproductivo<sup>5</sup>. La especialización en segmentos relativamente primarios de la producción, a pesar de su eventual dinamismo, conllevan el riesgo de alejar a Chile aún más de las transformaciones organizativas y tecnológicas propias de los segmentos de oferta más dinámicos e innovativos.

No pueden desconocerse, sin embargo, algunas fortalezas que el sector exportador nacional ha logrado desarrollar a partir de su interacción en los mercados internacionales. Podemos mencionar al menos tres dimensiones competitivas en las cuales se aprecian evidentes avances:

En primer lugar, se ha constituido un empresariado entrenado para sondear tendencias y oportunidades en los mercados objetivo y con capacidad creciente para adaptar las características de su oferta a los requerimientos de estos mercados.

En segundo lugar, la dinámica exportadora ha impulsado un proceso de modernización en los servicios de apoyo tales como redes de comercialización y distribución, logística, transporte y telecomunicaciones, seguros, servicios aduaneros y financieros, entre otros, que posicionan al país favorablemente en este aspecto en el contexto latinoamericano.

Una tercera fortaleza corresponde al respaldo institucional a la actividad exportadora, que en el caso de empresas de menor tamaño relativo, e incluso grandes consorcios, ha incidido favorablemente en el desarrollo de sus estra-

---

<sup>5</sup> Vease por ej. Albala-Beltrand 1999.

tegas competitivas. Agencias públicas como ProChile y Corfo, en coordinación con entidades privadas tales como cámaras industriales y asociaciones gremiales, han desarrollado programas de apoyo precompetitivo, con una masiva respuesta por parte de las empresas, en áreas tales como inteligencia de mercados, presencia país en ferias, mejoramiento de la oferta exportable, aseguramiento de calidad y planes asociativos de negocios orientados a mercados externos.

A pesar de estos avances y logros, la profundidad y sustentabilidad de un patrón de crecimiento basado en una estructura exportadora como la chilena, en un marco de fuertes carencias institucionales y sociales, es aún dudosa<sup>6</sup>. La anunciada "segunda fase exportadora" basada en ventajas competitivas dinámicas no avanza en Chile al ritmo esperado.

Ni el país ni su entorno son los mismos de antaño, y ello debe tenerse en cuenta en todo planteamiento estratégico de desarrollo a mediano plazo. El fenómeno de globalización de los mercados ha intensificado las exigencias competitivas que enfrenta la oferta chilena exportable. En los últimos años muchos países han superado obstáculos internos y externos, para transformarse en competidores.

Aquellos segmentos de oferta exportable con un menor valor agregado en tecnología, conocimientos y capacidades innovativas, resultan naturalmente los

más vulnerables en un contexto de mercados globalizados con masiva presencia de "late comers". En el caso chileno, dicha producción sigue predominando en la canasta exportadora, resultando por consiguiente muy improbable reeditar el dinamismo alcanzado hasta 1996, de no mediar un esfuerzo deliberado público-privado por dinamizar ventajas competitivas en procesos, productos y servicios.

La pregunta es entonces, dónde y cómo desarrollar ventajas competitivas dinámicas? Las claves para dar respuesta a esta interrogante parecen apuntar a una combinación armónica entre continuidad y cambio, fortaleciendo por una parte las condiciones que permitieron que empresas nacionales alcanzaran en los últimos años altos niveles competitivos en áreas como la fruticultura, la salmonicultura, la industria del vino y ciertas áreas de servicios; pero a la vez impulsando la ampliación de la base empresarial en torno a las cadenas de valor de ejes exportadores actuales, y también en torno a nichos de industrias intensivas en tecnología y conocimiento. La consolidación de industrias de exportación ya posicionadas internacionalmente, así como el surgimiento de nuevos "winners", requieren del fortalecimiento de dos capacidades claves, como son la capacidad de innovación y la capacidad emprendedora.

Sin embargo, tanto el emprendimiento como la innovación constituyen por su naturaleza iniciativas riesgosas, con niveles inherentes de incertidumbre, por lo que el mercado tenderá a subinvertir en ellas. Asimismo, ellas suelen depender de mercados de factores no tradicionales, como son la tecnología, el

---

<sup>6</sup> Como ejemplos pueden mencionarse las dimensiones tecnológicas, medioambientales y laborales, donde los aspectos institucionales y regulatorios presentan claros rezagos e insuficiencias.

conocimiento o el capital de riesgo. Sin embargo en Chile tales mercados aún presentan fuertes imperfecciones. Adicionalmente, existe un factor que se ha resultado clave en otras experiencias exitosas de crecimiento basado en el emprendimiento y la innovación, y que en Chile es incipiente: se trata del capital social, representado por el conjunto de organizaciones y redes público-privadas que sobre la base de confianza recíproca y sustentadas en sólidos compromisos sociales, apoyan los esfuerzos emprendedores e innovadores de sus miembros.

### **3 La otra cara del modelo. Avances y retrocesos en materia de equidad, descentralización y formación de capital social**

#### **3.1 La dimensión de equidad, a la luz de la brecha de productividad y las políticas de fomento durante los noventa.**

Con justicia se puede decir que hasta ahora, la dimensión de equidad resulta ser el „talón de Aquiles“ del modelo económico chileno. En rigor, tanto la distribución del ingreso como la evolución de la pobreza muestran algunos síntomas de avance y al mismo tiempo otros de retroceso en los últimos años. De acuerdo a la Cepal, el porcentaje de la población que vivía en condición de pobreza en el país en 1998 era de un 23,3%, cifra que se compara favorablemente con el 45% estimado para 1987, pero que aún no alcanza el 20% estimado para 1970. La distribución del ingreso en tanto, continúa evidenciando tendencia a la concentración, a pesar del mejo-

ramiento alcanzado en los últimos años en los indicadores de pobreza absoluta.

Si asumimos que la principal fuente de regresividad en la distribución del ingreso proviene en la presente década del aumento de la brecha salarial entre el trabajo calificado y no calificado, tanto intersectorial como intrasectorialmente (Ocampo 1998), entonces debemos focalizar el análisis de las causas de esta mayor inequidad en dos aspectos susceptibles de influenciar favorablemente a través de políticas públicas: la productividad del trabajo y la capacitación laboral.

La productividad laboral en Chile ha exhibido un patrón de crecimiento heterogéneo en los últimos años, evidenciando el carácter crecientemente dual de la economía. Trabajos recientes en el sector industrial evalúan y explican el aumento en la brecha de productividad entre segmentos empresariales “dinámicos” y “tradicionales” incluso intrasectorialmente. Debido a economías dinámicas de escala en capital y tecnología, la brecha de productividad entre grandes y pequeñas empresas ha tendido a aumentar muy por sobre los índices prevalentes en naciones asiáticas, e incluso sobre los existentes en otras economías latinoamericanas (Katz 1998). Esta situación se refleja asimismo en la relación de productividad entre las Pyme y las grandes empresas industriales, que en Chile ya a mediados de los ochenta se situaba bajo 0,5, mientras en Brasil se aproximaba a 0,6, y en países del Sudeste Asiático alcanzaba a inicios de los noventa, niveles en torno a 0,75 (Altenburg 1996).



Durante la última década el Gobierno ha implementado gradualmente una política de apoyo al mejoramiento de la competitividad de empresas de menor tamaño relativo, la cual se estructura en torno a „instrumentos“ y „programas“ de desarrollo productivo que buscan estimular la asociatividad entre empresas, la innovación y modernización de la gestión y los procesos, y la articulación con servicios de consultoría acreditados. La política en cuestión ha sido estructurada sobre principios de horizontalidad sectorial, perfeccionamiento de mercados de factores (información, tecnología) y participación público-privada en su gestión. Si bien la cobertura de estos instrumentos alcanza en el caso de la Pyme a cerca de 10.000 empresas por año, y en general las evaluaciones efectuadas a los instrumentos por separado arrojan resultados satisfactorios, su incidencia en las tendencias macro de la productividad es todavía menor. La operatoria de los instrumentos refleja asimismo, procesos de aprendizaje institucional que han afectado su masificación.

En relación al vasto espacio de las microempresas<sup>7</sup>, ellas han sido con frecuencia consideradas sujetos de políticas sociales, orientadas a la superación de la pobreza, por lo que con frecuencia han reforzado conductas de subsistencia, marcadas por estándares extremadamente bajos de productividad. En los últimos años, la institución pública coordinadora de políticas sociales y apoyo a microempresas (Fosis), en

coordinación con el Servicio de Cooperación Técnica<sup>8</sup>, ha iniciado la licitación de fondos para financiar programas de mejoramiento de la productividad en este segmento de empresas.

En cuanto al sistema de capacitación, éste opera fundamentalmente por la vía de la franquicia tributaria del 1% de la Planilla de remuneraciones imponibles anuales, que administra el Servicio Nacional de Capacitación (Sence) dependiente del Ministerio del Trabajo. Desde 1997, las Pyme pueden descontar además hasta cerca de US\$700 anualmente para capacitación. Alrededor de 500.000 trabajadores reciben algún tipo de capacitación al año de acuerdo a cifras del Sence, alcanzando la inversión pública un monto cercano a los US\$70 millones al año<sup>9</sup>.

Al igual que los programas de fomento productivo, la oferta de capacitación es entregada por entidades privadas acreditadas, operando el sistema por la vía de la demanda, que se articula con la oferta a través de entidades intermediarias, también privadas. La calidad y pertinencia de la capacitación es en consecuencia heterogénea. Otro aspecto problemático del sistema de franquicia, es que dado que en el corto plazo la empresa normalmente debe desembolsar el costo de la capacitación, para después recuperarlo en el proceso tributario, su uso se concentra en los segmentos de empresas de mayor tamaño y capacidades financieras. La concentración territorial de los beneficiarios del Sence era

<sup>7</sup> Estimadas en cerca de 800.000, de las cuales en torno a un 50% son unidades informales.

<sup>8</sup> Sercotec, filial Corfo

<sup>9</sup> Cifras Memoria Sence, 1994- 1996, y proyecciones 1997-2000.

hasta 1996, asimismo muy alta, localizándose un 72% de ellos en las tres principales regiones (RM, V y VIII), y apenas un 28% en las restantes diez regiones.

Se espera con la modificación de la ley de capacitación aprobada en 1997, mitigar algunos de estos sesgos regresivos en la política pública de capacitación, especialmente en cuanto a sus impactos en aquellos segmentos laborales de menor productividad.

Tanto Corfo en su calidad de agencia promotora del desarrollo productivo y coordinadora de los programas de modernización de las Pyme, como los ya mencionados Fosis y Sence han emprendido reformas institucionales modernizantes, y privilegiado modalidades de articulación con asociaciones empresariales, ONGs y otras instituciones privadas a fin de ampliar la cobertura y mejorar el impacto de sus programas. La mayoría de éstos sin embargo no llegan a un nivel de masa crítica ni de optimización de impactos como para influir significativamente en la brecha de productividad, al nivel macroeconómico. Además, las evaluaciones efectuadas hasta la fecha indican que, aunque la rentabilidad económica y fiscal de estos programas es positiva, su impacto se concentra en los segmentos empresariales ya „modernizados“, no permeando estratos de menor productividad y competitividad relativa, mayoritarios en el espacio de las micro y pequeñas empresas.

Una de las claves explicativas de este desempeño regresivo es la percepción de que los tejidos mesoeconómicos en Chile (instituciones y redes públicas y privadas de apoyo a las empresas en los

ámbitos de gestión, tecnología, financiamiento, comercialización y recursos humanos) son aún débiles, tienden a la fragmentación antes que a la cooperación interinstitucional, y concentran su acción en el segmento de empresas „modernizadas“. Asimismo, los sindicatos y las cámaras o asociaciones empresariales muestran aún escaso nivel de profesionalización y tecnificación de sus funciones, concentrándose nuevamente las excepciones positivas en la capa de empresas de mayor productividad relativa.

### **3.2 Avances y obstáculos en el proceso de descentralización**

Razones de carácter histórico, geográfico y demográfico ayudan a explicar el alto grado de centralización que caracteriza a la nación chilena. Tanto la administración pública como los centros de decisión privados e instituciones de presencia nacional han estado tradicionalmente concentrados en la capital, Santiago y en menor medida en otros dos polos urbanos, con población menor al millón de habitantes cada uno: Valparaíso - Viña del Mar en la 5ta. Región, y Concepción - Talcahuano, en la 8va. Región.

A pesar de que la especialización exportadora basada en recursos naturales ha movilizado las inversiones productivas a lo largo de prácticamente todo el territorio durante las últimas dos décadas, los centros decisionales se han mantenido centralizados, a nivel tanto del sector productivo, como del financiero y el público. Las instituciones de investigación y conocimiento muestran asimismo una fuerte concentración

geográfica, y aún cuando el número de universidades regionales ha aumentado considerablemente en las últimas dos décadas<sup>10</sup>, su debilidad no les ha permitido en general, asumir roles determinantes en el proceso de descentralización y desarrollo de capacidades regionales.

Un hito relevante en el proceso de regionalización del país es la creación, en 1993, de los Gobiernos regionales, mediante una ley enmarcada en la reforma descentralizadora del sector público. Estos gobiernos se han constituido en todo caso como estructuras administrativas nombradas desde el nivel central (incluido el Intendente o Jefe de Gobierno regional), cuyo gabinete está encabezado por los secretarios ministeriales o Seremis, también designados al nivel central, cuyas funciones responden a una complicada doble dependencia, respecto del Intendente y al mismo tiempo del respectivo ministerio al nivel central. Existe un Consejo regional, que es elegido indirectamente por los consejales comunales, quienes sí son elegidos por votación directa. El rol de este Consejo (Core) es básicamente el de respaldar o vetar las prioridades de asignación presupuestaria de algunas partidas regionalizadas de la Ley de Presupuestos, como el Fondo nacional de desarrollo regional (FNDR), el Sistema nacional de inversiones públicas u otros fondos específicos

para las regiones. La ley de Gobiernos regionales no contempla la posibilidad que dichos cuerpos establezcan sociedades mixtas o entidades del tipo PPP<sup>11</sup>, ya que a nivel del Senado nacional se estimó que esa facultad podría llevar a manejos poco transparentes de los recursos públicos al nivel regional.

Durante la década de los noventa se han conformado asimismo, varias Corporaciones de Desarrollo Regional, bajo la forma de fundaciones privadas sin fines de lucro, con la activa concurrencia de la cooperación internacional en muchos casos, así como de cámaras empresariales o grandes empresas directamente, las universidades locales y la participación indirecta de los Gobiernos Regionales, dada la imposibilidad legal ya referida de éstos últimos para participar activamente en organizaciones público-privadas. Los propósitos de estas Corporaciones son, en la mayor parte de los casos, contribuir genéricamente al desarrollo regional. Algunas de ellas (I, II, VII, VIII Regiones) han logrado constituir un canal de cooperación efectivo, aún cuando esporádico, entre las grandes empresas localizadas en las Regiones (normalmente vinculadas a la actividad minera, pesquera o forestal) con la comunidad universitaria y las autoridades o servicios públicos regionales.

Si bien en la mayoría de los países en América Latina el Estado ha heredado una tradición centralista, entre otras causas por el papel que normalmente le cupo en la constitución de las sociedades nacionales, en Chile el proceso de descentralización ha partido más tarde,

---

<sup>10</sup> Un factor desencadenante en la proliferación de universidades regionales, fue el desmembramiento de las sedes regionales de Universidades estatales tradicionales (Universidad de Chile, técnica del Estado, de Concepción y del Norte, principalmente) a fines de la década del setenta, por consideraciones de tipo político administrativas, por parte del régimen militar.

---

<sup>11</sup> PPP : *Public – Private Partnership*.

incluso considerando estándares latinoamericanos, y enfrenta obstáculos relativamente importantes, como la cuestión geográfica, la heterogénea distribución poblacional en las macroregiones del territorio, y la histórica carencia de capacidades y competencias políticas, profesionales y administrativas en la gran mayoría de las Regiones.

La creación de los Gobiernos regionales dotados de recursos humanos y atribuciones marca indudablemente un avance respecto de la situación previa, pero su diseño y estructura de funcionamiento, ideados y sancionados centralizadamente, distan aún de constituir una base efectiva para estimular un vigoroso traspaso de funciones y atribuciones desde el centro hacia las Regiones, en el cual estas últimas desarrollen capacidades de propuesta, interlocución real y se legitimen como representantes de los habitantes de cada Región ante el nivel central, dejando en definitiva de ser percibidos como la encarnación de éste último en las Regiones.

Otro aspecto que denota debilidades en el proceso de descentralización territorial política administrativa es el fenómeno de centralismo intraregional, referido especialmente al proceso de asignación de recursos al interior de cada Región, con el consiguiente impacto en los grados de armonía del desarrollo territorial. Otros actores sociales y económicos replican un patrón centralizador, como es el caso de los empresarios, y representantes de bancos o servicios financieros, quienes al estar localizados en regiones, normalmente en aquellos temas considerados estratégicos, prefieren canalizar su interlocución y

esfuerzos de negociación hacia el nivel central. A nivel de la administración pública es indudable que las municipalidades son percibidas al nivel local como el actor más influyente, pese a que un alto número de ellas adolece de carencias organizativas y financieras que limitan su acción (Morales 1998).

### **3.3 El factor capital social**

Un elemento común a considerar al abordar los desafíos que el país enfrenta a futuro en materia de dinamización de ventajas competitivas, desarrollo de auténticos espacios de diálogo social, descentralización y avances en la equidad, es la necesidad de acumulación de capital social, no satisfecha hasta ahora en el actual patrón de desarrollo chileno.

El capital social se incrementa a través de la dimensión institucional y la existencia de redes sociales, interempresariales y público – privadas, que estimulan la generación de sinergias con otras expresiones del capital –financiero, tecnológico y humano-, y de esta manera apoyan y fortalecen todo intento por complementar los factores dinamizadores del actual modelo económico con esfuerzos deliberados en dirección de uno o varios de los ámbitos en que se sitúan los desafíos antes mencionados.

La acumulación de capital social al interior de la economía chilena se ha visto obstaculizada por una serie de premisas del modelo económico, presentes asimismo en la base de consensos que determinan su gobernabilidad, tales como un irrestricto apego al mercado como exclusivo asignador de recursos en la economía y los supuestos apriorísticos de costo-eficiencia en múltiples funcio-

nes de interés público-privado en ámbitos vinculados al quehacer empresarial tales como localización de empresas, desarrollo local y territorial, capacitación de recursos humanos, fomento productivo, innovación, desarrollo y transferencia de tecnología.

En cuanto a la conformación de redes interempresariales, es necesario mencionar que las políticas de desarrollo productivo desplegadas a través de Corfo, ProChile y Fosis han tenido una componente explícita de fomento a la asociatividad empresarial, manifestadas en los programas subvencionados de profos (proyectos de fomento), en el caso de la Corfo, programas locales en el caso del Fosis y Comités exportadores en el caso de ProChile. A pesar de que el reconocimiento de estos programas es amplio al nivel público y privado, su evaluación arroja las tendencias de concentración ya mencionadas en segmentos empresariales más avanzados, y no contempla una evaluación explícita del capital social generado, en términos del diagnóstico y proyecciones de las redes tanto interempresariales como público-privadas, al cabo de la participación de las empresas en estos programas (Montero / Morris 1999).

#### **4 Amenazas que enfrenta el "modelo chileno"**

Generar ventajas competitivas dinámicas, ampliar la oferta de productos y servicios con mayor valor agregado, profundizar la articulación entre y al interior de los tejidos productivos, fomentar la acumulación de capital social, superar la actual brecha de productividad para mejorar la distribución del ingreso,

garantizar la sustentabilidad tanto económica como ambiental del aparato productivo, y avanzar en el fortalecimiento de los espacios de diálogo social y del proceso de descentralización del país, constituyen condiciones necesarias para alcanzar los desafíos de modernidad aún pendientes para la sociedad chilena, a más de diez años del retorno de Chile a la arena democrática, y a 25 de la adopción del modelo de crecimiento económico con fuerte sustento neoliberal.

Sin embargo, alcanzar tales desafíos parece hoy aún bastante lejos, al proyectarse las actuales características, tendencias y „grietas“ que el modelo chileno exhibe en el presente.

##### **4.1 Evidencias empíricas**

La vía chilena hacia la economía mundial ha evidenciado que en la económica global de fines del siglo XX, la competitividad se basa en las ventajas competitivas ya creadas, incluso en los sectores intensivos en recursos naturales. La exportación de vino, maderas, pescado y frutas se basa en un sector empresarial moderno dueño de un know-how acumulado en materia de producción, finanzas, mercado, marketing y comercialización, de una sólida infraestructura para la exportación (carreteras, puertos, logística, gestión macroeconómica) y de un creciente número de actores (científicos, empleados públicos, ingenieros, políticos, diplomáticos) que se van orientando sucesivamente hacia los procesos globales de aprendizaje así como a los standards de eficiencia, calidad y tecnología. Visto así, la competitividad de la economía chilena no se puede reducir a ventajas competitivas "naturales" dadas

(Esser 1999). La competitividad, aun en sectores intensivos en recursos naturales, posee un carácter sistémico y depende de un gran número de contribuciones previas de tipo social e institucional. Pese a los éxitos relativos ya obtenidos no se ha producido hasta la fecha el anhelado salto cualitativo hacia la producción intensiva en tecnología, know-how y creación de valor agregado.

Paul Krugman, haciendo referencia a los altos índices de crecimiento que registraron los países socialistas en los cincuenta y sesenta o también el Brasil en los sesenta y setenta y que se interpretaron erróneamente como un síntoma de industrialización tardía (tesis de la convergencia), ha advertido contra la "tiranía de los números", exhortando a aplicar análisis cualitativos. En el caso de Chile, la evolución de los últimos 15 años ha provocado frecuentes evaluaciones exageradas que dejan a oscuras las debilidades estructurales de la economía. Las amenazas que acechan el futuro desarrollo de la misma se pueden sintetizar en cinco puntos.

*Primero:* Si bien es cierto que se ha conseguido diversificar los potenciales exportadores basados en recursos naturales y perfeccionarlos cualitativamente, también es cierto que no se ha logrado el paso hacia la industrialización, a una mayor creación de valor agregado o, menos aún, a una producción intensiva en know-how. Las ventajas competitivas existentes se concentran en segmentos del mercado mundial que están sometidos a fuertes fluctuaciones de precios y a una implacable competencia para excluir del mercado de los demás. Ante el dinamismo de las revoluciones tecnológicas,

organizacionales e institucionales que se operan en la economía mundial, el caso de Chile no da motivos para hablar de un *leap frogging* o de un proceso de industrialización tardía. Ni siquiera la industria del mueble, una industria de mediana complejidad que hubiera podido apoyarse en los magníficos recursos forestales y madereros (Messner 1991, 1993) ha logrado alcanzar volúmenes de exportación dignos de mención. Chile, un país maderero por excelencia, ha modernizado su sector forestal en medida considerable, pero lo que exporta en lo sustancial es madera en bruto muy poco procesada. En este sentido, Chile puede servir de "*modelo de desarrollo intensivo en recursos naturales*" pero no de modelo de procesos de industrialización tardía. Esta conclusión es una señal de alerta para la mayoría de los países latinoamericanos cuyo potencial empresarial, institucional, organizacional y tecnológico está mucho menos desarrollado que el de Chile. Dadas las condiciones hoy imperantes en la economía mundial, ni siquiera el nivel de modernización económica y social alcanzado en Chile y admirado en numerosos países vecinos, ni tampoco los procesos de aprendizaje tecnológico de los dos últimos decenios bastan para emprender con éxito el rumbo del desarrollo a partir de los recursos naturales.

*Segundo:* La estructura de empresas, muy heterogénea, refleja la fragilidad de la base productiva. Aunque ha aumentado grandemente el número de empresas exportadoras, sólo 7000 empresas grandes y medianas de las 525.000 existentes se pueden catalogar de modernas y aptas para el mercado mundial. Quiere decir

que la vasta ofensiva exportadora no ha puesto en marcha todavía ningún proceso modernizador de impacto general y, en vista de la escasa profundidad de fabricación de la producción exportable, sigue siendo débil el potencial capaz de hacer surgir redes de PYMEs proveedoras en torno al sector de la exportación.

*Tercero:* La productividad del trabajo continúa siendo baja a pesar del fuerte crecimiento, de las crecientes tasas de inversión y de los procesos de aprendizaje tecnológico. En Chile, este tema no pasó al foco del debate económico sino a mediados de los noventa, después de que los elevados índices de aumento de las exportaciones hubieran sugerido en el pasado la impresión equivocada de que la productividad del trabajo y la eficiencia estaban creciendo sin cesar. En 1994, el P.I.B. / hora era de US\$3,40 en la industria chilena, de US\$30 en los países industrializados y de US\$10-15 en los países asiáticos en vías de industrialización. Esa productividad relativamente débil refleja la escasez de inversiones en la calificación de los recursos humanos y una competencia tecnológica nacional de perfil aún bajo. Una de las razones por las que los agentes económicos chilenos han descuidado estos aspectos cualitativos es la favorable dotación de recursos naturales sumada a una oferta extraordinaria de mano de obra barata y poco calificada, factores éstos que abren la posibilidad de emprender una estrategia extensiva tipo "*soft-option*". La innovación, los procesos de aprendizaje tecnológicos consumen tiempo y son difíciles y prolongados, mientras que las estrategias de crecimiento extensivo requieren poca disposición al cambio y al riesgo

por parte de las empresas (y también de las instituciones públicas). Resulta, pues, que la abundancia de riquezas naturales amenaza con frenar también en Chile el desarrollo industrial.

*Cuarto:* A partir de los argumentos planteados se desprende que si bien el empresariado fue el motor decisivo de la modernización en la fase del desarrollo intensivo en recursos naturales, contribuyendo a imponer la racionalidad y la modernidad en el plano de la macroeconomía, los poderosos grupos empresariales organizados se convirtieron a continuación en obstáculos a la transición hacia la vía del desarrollo impulsado por la tecnología. Un cambio radical de este tipo requería un *paradigma de desarrollo* "beyond neoliberalism" que se basara en la estrecha cooperación entre las empresas, el Estado, el sector científico y los trabajadores, implicara abundantes inversiones públicas y privadas en innovación, tecnología y cualificación y acentuara las dimensiones sociales de la economía de mercado junto con la importancia de la movilidad social para un desarrollo dinámico. Una reorientación de este género es posible de observar más bien en el grupo de la PYME orientada a la exportación que en las empresas grandes.

*Quinto:* Las políticas *mesoeconómicas* dirigidas a fortalecer las ventajas competitivas dinámicas e incrementar en forma sostenida la creación de valor agregado carecen del nivel de complejidad requerido. El entorno empresarial institucional está diseñado según el modelo simple de crecimiento y basta para operar competitivamente en los segmentos exportadores establecidos y

llevar a cabo procesos incrementales de *up grading* pero no para ingresar a sectores de tecnología más avanzada. "De modo análogo a las empresas, la orientación de las instituciones meso es fuerte hacia el presente, pero débil hacia futuro." (Esser 1999, 41). Esto se debe por un lado a la falta de masa crítica en materia de inversiones para desarrollar capacidad tecnológica. En conexión con las inversiones destinadas a la capacitación y el perfeccionamiento de los recursos humanos, que son escasas en comparación con los niveles internacionales, la tasa del 1,2% para I+D prevista para el año 2000 tampoco es suficiente para preparar un salto cualitativo. Existe, pues, la necesidad de lanzar una "ofensiva meso", perceptible en términos monetarios, ahora que el discurso de los agentes políticos ha girado poco menos de un cuarto de siglo casi exclusivamente en torno a la macroeconomía. Por otro lado es preciso que se modifique asimismo el paradigma de la política de innovación y tecnología y, por ende, la percepción de los alcances y los límites del mercado. Los pocos institutos tecnológicos dedicados a las aplicaciones prácticas felizmente se orientan al mercado e implementan con éxito proyectos de corto plazo con empresas, pero carecen de iniciativa para desarrollar una capacidad científico-tecnológica autosostenida. Pero ahí justamente reside la premisa para la creación del know-how de las industrias chilenas del futuro y para que éstas se sumen activamente a los procesos de aprendizaje tecnológico que tienen lugar a escala global. El mismo problema se plantea a las instituciones consagradas a las investigaciones económicas, de las cuales algunas de las

más prestigiosas se han transformado virtualmente en empresas consultoras. En Chile se tiende por tanto a reducir la presencia de instituciones capaces de analizar y concretizar las tendencias largoplacistas y las orientaciones al futuro en los sectores económico y social. Estas funciones no pueden ser asumidas por instituciones orientadas por completo hacia el mercado porque tienden a perpetuar las dinámicas establecidas en materia de desarrollo tecnológico y económico.

#### **4.2 Seis problemáticas clave para el desarrollo social y económico de Chile**

Durante la fase de transformación hacia la democracia se ha establecido en Chile un tipo específico de democracia elitista que se basa en decisiones consensuales entre las cúpulas económicas de la sociedad y las élites democráticas, pero también las élites aliadas a Pinochet. Los mecanismos decisionales parlamentarios así como las estructuras de la sociedad civil se han visto por lo tanto debilitados o impotentes para desarrollarse. Esta estructura básica ha sido sin duda funcional para la transición a la democracia y para el desarrollo dinámico de la estructura económica basada en los recursos naturales, pero en conjunción con el paradigma neoliberal ya descrito por el que se guía buena parte de esa élite, está entorpeciendo la transformación hacia una economía más basada en el conocimiento, y la configuración de una democracia más estable en el seno de la sociedad.

Son seis las problemáticas identificables:



*El subdesarrollo de las instituciones debilita los potenciales de desarrollo económico:* El recelo generalizado hacia las instituciones públicas y la confianza excesiva en el mercado que profesan la élites chilenas provocan un subdesarrollo institucional y la escasez de inversiones en sectores de gran importancia para el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas a nivel nacional (p.ej. formación profesional, investigación y desarrollo, difusión de tecnologías y conocimiento, política locacional regional y local). El desarrollo de un entorno empresarial eficiente (mesoeconomía) es una premisa para incrementar la creación nacional de valor agregado y no puede quedar a cargo solamente del Estado o las empresas. La competitividad sistémica se basa en empresas eficientes (gestión del mercado) y de unas redes densas, aptas para el aprendizaje y encaminadas a mejorar la localización económica, articuladas todas entre las empresas por un lado y las instituciones públicas y privadas por el otro.

*Los intereses particulares amenazan con invalidar los intereses del bienestar público:* La combinación de ideología del Estado mínimo, de su rol subalterno a priori con la (auto)percepción exagerada de los empresarios como únicos protagonistas del desarrollo pueden abonar el terreno a la "colonización" del Estado (y de la sociedad) por el empresario bien organizado, bloqueando importantes reformas sociales (ejemplo: legislación laboral). No está asegurada la autonomía relativa del Estado frente a los agentes sociales, requisito indispensable para hacer respetar los intereses del

bienestar público frente a los intereses particulares.

*Las nuevas élites imposibilitan la movilidad social:* Las economías y sociedades dinámicas dependen de un alto grado de movilidad social para poder explotar a fondo el potencial creador de la sociedad. La segmentación social impenetrable es cuestionable no sólo por razones normativas, sino contraproducente por razones económicas (Messner 1998). En Chile (como en toda América Latina) la liberalización, la desregulación y la privatización han fortalecido enormemente las posiciones de poder y riqueza de las capas adineradas, deteriorando todavía más una distribución de ingresos de por sí desastrosa a escala internacional. Las "rentas estatales" el modelo estatista de sustitución de importaciones se han visto sustituidas por las "rentas de mercado" que un Estado orientado a la igualdad de oportunidades estaría llamado a impedir mediante una regulación eficaz y una política de amplios impactos sociales dirigidas a fortalecer el potencial productivo de la población en su conjunto. La débil movilidad social representa a mediano y largo plazo un bloqueo estructural contrario a un crecimiento de amplios impactos sociales e intensivo en creación de valor agregado. Un aspecto queda claro: la profundización y la dinamización de proceso de transformación económica están ligadas a procesos sociales de transformación cada vez más complejos y al desarrollo de potenciales de gestión y organización localizados en la sociedad.

*Sistema subdesarrollado de checks and balances:* La insuficiente capacidad

de gestión y control del Estado, la carencia de estructuras horizontales en la elaboración de la política así como la exacerbación del principio del provecho propio impiden llevar adelante orientaciones largoplacistas en la política, propiciando estrategias de externalización de costos y políticas *beggar-my-neighbour* por parte de grupos de interés bien organizados. Los ejemplos relativos a la política ambiental son la Ley de Protección del Bosque Nativo, que permanece bloqueada desde 1996, así como los fracasados intentos de mejorar las regulaciones destinadas a proteger de la sobrepesca las aguas costeras chilenas.

*Potenciales sociales insuficientes para la solución de problemas:* Los mecanismos sociales de organización y gestión que predominan en Chile (mercado, alianzas elitistas, débiles estructuras de la sociedad civil, subdesarrollo del sistema de instituciones intermediarias) son muy poco diferenciados como para responder a los requerimientos cada vez más complejos que implican todas las problemáticas. Hacen falta mecanismos horizontales de coordinación y corrección y un conjunto pluralista de instituciones privadas y públicas capaces de asegurar el abordaje de los futuros problemas en su fase más temprana, desarrollar estrategias de solución alternativas, llamar oportunamente la atención hacia las anomalías y oponer perspectivas de largo plazo a los bien organizados intereses del día. La descentralización, con su lentitud, la pérdida de importancia de instituciones científicas y su conversión en entidades consultoras orientadas al corto plazo, la falta de contrapesos frente a las poderosas asoci-

aciones gremiales así como unos medios informativos controlados por pocos actores son todos síntomas de esta problemática. La debilidad relativa de las instituciones intermediarias provoca en el Estado la carencia de críticos constructivos y pártners en el proceso de análisis de problemas, impidiéndole afrontar debidamente el fenómeno de las "soberanías compartidas".

*Erosión de recursos morales como fundamentos de unas redes con capacidad de aprendizaje:* El predominio del "principio del egoísmo" con su carácter unilateral puede contribuir por un lado a ahondar las tendencias sociales a la división y la fragmentación, a acelerar procesos de desintegración y a erosionar los procesos de solidaridad social, sobre todo si se agota el efecto de "rebalse" que se nutrió del fuerte crecimiento en los años noventa. Por otro lado, el "principio del egoísmo" (opuesto a la idea de un individualismo "compatible con la colectividad") bloquea y debilita la reproducción de orientaciones para la acción y los recursos morales, sin los cuales es casi imposible la aparición de redes o el aporte de éstas a la resolución de problemas: la confianza, la reciprocidad, la aptitud para el compromiso, la capacidad de forjar orientaciones conjuntas para solucionar problemas. Los países en los que la relación, siempre tensa y precaria, entre la competencia y la cooperación, el individualismo y la compatibilidad con el bienestar general se desplaza unilateralmente en favor del principio del egoísmo, se ven impotentes para movilizar óptimamente los potenciales de sus respectivas sociedades para la solución de problemas. En consecuencia,

la política pierde márgenes de gestión frente a unos mecanismos sistémicos (de mercados, de desarrollos tecnológicos) que se vuelven autónomos, y de grupos sociales con gran poder de acción que son capaces de imponer sus intereses por cuenta propia. La consecuencia es el fracaso de la política y la fragmentación social.

## 5 Bibliografía

- Albala-Beltrand, José Miguel. 1999. Industrial Interdependence Change in Chile: 1960-90 a comparison with Taiwan and South Korea. En *International Review of Applied Economics*, Vol. 13, N° 2, Londres.
- Altenburg, Tilman. 1996. Entwicklungsländer im Schatten der Triade?. Implikationen des postfordistischen Strukturwandels in der Industrie. En *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Bd. 40. Berlin
- Bitar, Sergio. 1988. *Chile para todos*. Santiago de Chile
- Castillo, Mario, Marco Dini, Claudio Maggi. 1996. Estrategias competitivas de empresas chilenas después de la apertura económica. Un análisis empírico. En Katz, Jorge (ed.) *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento empresarial*. Cepal / IDRC, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- CEPAL. 1990. *Reestructuración productiva con equidad*. Santiago de Chile
- Eßer, Klaus. 1999. *Institutioneller Wandel unter Globalisierungsdruck. Überlegungen zu Aufbau und Koppelung von Nationalstaat und Marktwirtschaft in Chile*. DIE, Berlin
- Foxley, Alejandro. 1988. *Chile puede más*. Santiago de Chile
- Katz, Jorge. 1998. *Crecimiento, Cambios Estructurales y Evolución de la Productividad Laboral en la Industria Manufacturera Latinoamericana en el Período 1970-1996*. Cepal / GTZ, Santiago de Chile.
- Maggi, Claudio. 1999. El caso de las políticas de fomento a la Pyme. En Muñoz, oscar (ed.) *Presente y Futuro de las Relaciones Público-Privadas en Chile*, Flacso, Santiago de Chile.
- Mármora, Leopoldo y Dirk Messner. 1991. Chile im lateinamerikanischen Kontext. Ein Modell für Demokratisierung und Entwicklung in der Region?. En Jaime Ensignia / Detlef Nolte (eds.) *Modellfall Chile?*, Hamburgo.
- Messner, Dirk. 1991. *Weltmarktorientierung und Aufbau von Wettbewerbsvorteilen in Chile. Das Beispiel der Holzwirtschaft*, DIE, Berlin
- Messner, Dirk. 1993. Shaping Competitiveness in the Chilean wood-processing Industry. En *Revista de la CEPAL Nr. 49*, Santiago.
- Messner, Dirk / Imme Scholz. 1999. Sociedad y Competitividad en Chile. En Esser, Klaus (editor): *Competencia Global y Libertad de Acción Nacional*. Instituto Alemán de Desarrollo, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

- Messner, Dirk / Georg Vobruba. 1998. Die sozialen Dimensionen der Globalisierung. En *INEF-Report Nr. 28*, Duisburg.
- Montero, Cecilia / Pablo Morris. 1999. La gestión de redes y las políticas de Fomento Productivo. Mimeo, Santiago.
- Morales, Eduardo. 1998. La descentralización como proceso articulador de la política social. En *Sistemas de Protección Social en un Mundo Globalizado*, DSE / CIEPP, Buenos Aires.
- Munoz, Oscar. 1989. El estado y el sector privado. Hacia un nuevo enfoque de política industrial. En *Apuntes CIEPLAN Nr. 78*, Santiago.
- Ocampo, José Antonio. 1998. Income Distribution, Poverty and Social Expenditure in America Latina. En *Cepal Review N° 65*. Santiago.
- Ominami, Carlos. 1989. El desafío de la estabilidad, ENADE, Santiago de Chile
- Pérez-Aleman, Paola. 1997. *Learning and Economic Development in Chile. The State and Transformations Inter-firm Relations*. Disertación para Ph.D. MIT, Boston
- Pietrobelli, Carlo. 1992. *Technological Capability and Export Diversification in a Developing Country: the Case of Chile since 1974*, Tesis para Ph.D. Oxford.
- Scholz, Imme. 1999. Medio Ambiente y Competitividad: el caso de las Exportaciones Chilenas. En Esser, Klaus (ed.) *Competencia Global y Libertad de Acción Nacional*. Instituto Alemán de Desarrollo, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

**Pedro Monreal González**

**LAS REDES PRODUCTIVAS  
GLOBALES Y LOS LÍMITES  
DE LAS ESTRATEGIAS  
"AUTO-CENTRADAS" DE  
DESARROLLO: EL CASO DE  
CUBA DURANTE LA DÉCADA  
DEL NOVENTA**

**Introducción**

La Cuba de finales del siglo XX es sin duda un interesante caso de estudio de los problemas de la inserción económica internacional contemporánea. La aguda crisis experimentada por la isla durante la primera mitad los noventa así como la recuperación económica parcial de la segunda parte de la década, fueron eventos que incluyeron, entre sus múltiples dimensiones, un complejo proceso de "desconexión - reconexión" internacional del país.

Desde principios de los noventa Cuba dejó de participar súbitamente en los arreglos preferenciales que durante años habían caracterizado sus relaciones económicas con el entonces llamado "sistema socialista mundial". El país se vio obligado, por la fuerza de las circunstancias más que un por un diseño preconcebido, a ensayar, a marcha forzada, un intento de reinserción internacional en el mercado mundial "capitalista". En condiciones de una pequeña economía tradicionalmente abierta, la autarquía no podía ser considerada seriamente como la solución a la crisis. La supervivencia económica dictó entonces la necesidad de un proceso de ajustes a las exigencias del mercado mundial que implicó tanto la necesidad

de incrementar la competitividad de la oferta como la urgencia de encontrar nuevos rubros de exportación y acceso a nuevas fuentes de financiamiento externo, particularmente a través de la inversión extranjera directa.

Una de las lecciones más importantes de ese proceso fue la constatación de los estrechos márgenes de maniobra de los que disponía el Estado cubano para el diseño y puesta en práctica de sus políticas de reinserción internacional. El aprendizaje experimentado por los cubanos durante la década del noventa incluyó, entre sus momentos sobresalientes, la comprensión de que en un mundo globalizado la unidad de análisis de las estrategias de desarrollo había dejado de ser el Estado-Nación. Cada vez parecía más evidente que la "regulación" (*governance*) de las redes productivas internacionales en las que las estructuras económicas del país comenzaron a implantarse, era determinada en un ámbito ubicado mucho más allá de los límites del Estado-Nación, en un espacio usualmente identificado –de manera algo nebulosa-- como lo "global".

En rigor, el éxito del proceso de reinserción internacional de Cuba en los noventa dependía en buena medida de la materialización de una serie de transformaciones que rebasaban el ámbito del sector externo y que debían incluir modificaciones en el modo de operación de la economía interna, o expresado de otra manera: dependían de la "interiorización" de lo global. Los cambios experimentados por la economía cubana durante este período, así como las reformas que los hicieron posibles, han sido estudiados profusamente y no es propósito

del presente texto abordarlos (CEPAL 2000 y de Miranda 2000). Basta quizás con advertir que sería muy difícil comprender a cabalidad los problemas enfrentados recientemente por Cuba en materia de inserción internacional si no se asume como referente más general el amplio proceso de transformaciones ocurridas en el país durante los noventa.

Al finalizar esa década, el récord de Cuba en materia de inserción internacional era mixto. De una parte, existían resultados, algunos de ellos notables, en áreas relevantes, particularmente en cuanto a la reconfiguración del perfil exportador del país. El turismo internacional es quizás el caso más conocido, pero ciertamente no el único, que evidenció el incremento de la oferta para el mercado mundial. Sin embargo, de otra parte también quedaba claro que las transformaciones económicas ocurridas no habían podido modificar sustancialmente el patrón de desarrollo del país, que continúa consistiendo básicamente en una combinación de sustitución de importaciones y de fomento de exportaciones basadas en una utilización intensiva de recursos naturales.

Evaluada desde la perspectiva de los estudios sobre el desarrollo, la Cuba del año 2000 se caracteriza por una marcada presencia de activos económicos claves para intentar avanzar hacia el desarrollo (existencia de una fuerza laboral con alta calificación relativa y un elevado potencial de aprendizaje, una adecuada infraestructura educacional y de salud, disponibilidad de capital social, y experiencia industrial, entre otros), es decir, precisamente el tipo de activos que no es frecuente encontrar en la mayoría de los

países subdesarrollados pero que significativamente han sido importantes ingredientes de los contados procesos de avance hacia el desarrollo que se ha producido en algunos países en las últimas tres décadas.

Sin embargo, la presencia de esos activos en Cuba no ha tenido hasta el momento un efecto sobre la modificación del perfil exportador del país. Esto revela, por una parte, un aprovechamiento relativamente bajo de esos importantes factores durante el proceso de reinserción internacional de los noventa y por la otra, crea dudas razonables acerca de las perspectivas del desarrollo del país en un contexto internacional en el que las posibilidades de desarrollo dependen cada vez más de la utilización intensiva de esos recursos. El que tales recursos existan y no sean utilizados eficientemente pudiera estar expresando algo mucho más complejo y profundo que un simple problema de coyuntura o probables acentos descolocados por parte de las políticas en curso. La superación del problema pudiera estar necesitando de un replanteamiento conceptual —con implicaciones directas sobre las políticas de desarrollo— acerca de en qué consistiría para Cuba su inserción internacional en las actuales condiciones de globalización.

El trabajo que aquí se presenta no intenta, en modo alguno, resolver este complejo problema. Apenas nos hemos propuesto anotar, de manera puntual y con humildad intelectual, una serie de aspectos que deberían ser tomados en cuenta a la hora de pensar en alternativas de política para Cuba en el terreno de la inserción internacional en condiciones

de una economía crecientemente globalizada.

El texto ha sido dividido en tres partes. La primera busca identificar las diferentes posiciones básicas que existen entre los especialistas cubanos respecto a las trayectorias económicas del país, y también incluye una serie de comentarios críticos acerca de lo que consideramos que son algunos de los puntos esenciales relativos a las perspectivas de desarrollo a largo plazo de Cuba. La segunda sección destaca la importancia que tiene para la identificación de las alternativas de inserción internacional y las consiguientes estrategias económicas que las materialicen, la adopción de una perspectiva analítica que rebase la noción convencional del Estado-Nación como unidad de análisis de las estrategias de desarrollo y que permita integrar los estudios más recientes sobre redes productivas globales y el concepto de “avance económico” (*industrial upgrading*). En la tercera parte se reseñan algunos aspectos relativos a los retos que, en términos de “regulación” de la estrategia de desarrollo, le plantearía a Cuba la adopción de un modelo de reindustrialización mediante la sustitución de exportaciones.

Una de las principales proposiciones del trabajo consiste en la noción de que el diseño de una estrategia de desarrollo eficaz para Cuba en la era de la globalización, exige al menos tres premisas insoslayables: en primer lugar, un énfasis por parte de las instituciones responsables de la conducción de la política económica respecto al progreso material de los ciudadanos como objetivo central de la política; en segundo lugar, un

conocimiento adecuado del funcionamiento de las redes productivas globales y de sus posibles implicaciones para el aprendizaje tecnológico y organizativo del país, y por consiguiente para los beneficios que en términos de ingresos se derivarían de ese aprendizaje; y finalmente, la necesidad de la existencia de un marco institucional flexible y eficiente que permita mantener la innovación económica como principal mecanismo de acumulación y de bienestar social.

## **1 Perspectivas y premisas para el diseño de políticas de inserción internacional: Una visión crítica del debate actual en Cuba**

Cuba es hoy un país que evoca imágenes disímiles. Sin embargo, entre las múltiples representaciones de la contemporaneidad cubana se destaca una imagen del país que a nuestro juicio representa una poderosa metáfora acerca de los dilemas que enfrenta la isla en el contexto de la economía global. Nos referimos a la visión de Cuba como un insólito enclave de automóviles viejos que milagrosamente funcionan, no pocos de ellos en condición impecable.

La imagen de un antiguo Chevrolet con un paisaje tropical como trasfondo se ha convertido en parte de la iconografía turística de un país que, como Cuba, ha encontrado en la “industria del ocio” un poderoso mecanismo de “modernización”. Un viejo auto pudiera ser, desde esa perspectiva, parte del futuro.

Por otro lado, la abundancia de vetustos automóviles también puede evocar una visión diferente del futuro. Después

de todo, detrás del funcionamiento de esos autos subyace una capacidad técnica y una ingeniosidad productiva capaz de causar la admiración de muchos. Un viejo auto también pudiera ser, desde esta otra perspectiva, parte del futuro, aunque se trataría de un futuro bien distinto al derivado del turismo.

¿Qué lección pudiera encerrar para Cuba esta metáfora de autos viejos?, ¿Deben limitarse a ser éstos parte de la escenografía del turismo -presentado en ocasiones como la “gran apuesta” al futuro del país-, o deben ser las aptitudes técnicas que en esos viejos autos se revelan el punto de partida para una reindustrialización exportadora del país? En términos más precisos, ¿debería apostarse en el contexto de una economía globalizada a una estrategia de desarrollo asentada en la utilización intensiva de recursos naturales y en una reindustrialización fundamentalmente orientada hacia mercados internos o, por el contrario, debería seleccionarse para Cuba una estrategia de desarrollo fundada en el aprovechamiento intensivo de una fuerza de trabajo calificada y con elevado potencial de aprendizaje, puesta en función de una reindustrialización exportadora?, ¿Cuál opción sería la más promisoría en términos del desarrollo del país?

Este es, en esencia, el dilema fundamental al que se enfrenta el diseño de las políticas de inserción internacional para la Cuba de hoy, y que intentamos explorar –si bien no agotar– en el presente trabajo. No se trata, por cierto, de un problema que no haya sido advertido anteriormente por otros analistas en el contexto del debate acerca de la econo-

mía cubana de la era possoviética. Todo lo contrario, el asunto de las posibles trayectorias de la economía cubana en el largo plazo ha recibido una creciente atención por parte de funcionarios y de académicos de la isla, particularmente durante el período de la llamada “fase de recuperación”, que siguió durante la segunda mitad de la década del noventa a la profunda crisis de los primeros años del decenio.

La proliferación de textos académicos, declaraciones oficiales y estudios de expertos del gobierno que avanzan nociones tales como “redimensionamiento”, “reestructuración”, “política industrial”, “especialización flexible”, “reconversión industrial”, “posicionamiento sectorial”, “áreas de especialización estratégica” y “diversificación de exportaciones” son un claro ejemplo del interés existente por el tema entre los analistas y funcionarios del país<sup>1</sup>. Sin embargo, nos parece que al tema de las

---

<sup>1</sup> Entre los textos académicos más sobresalientes de la segunda mitad de los noventa que abordan el tema pudieran citarse los siguientes: García, Pons, Somoza y Cruz (1999); Pons (1998); Marquetti (1999); Alvarez (1998); Echevarría (1998); García (1996); Fernández Font (1995); y Trueba (1995). Las posiciones oficiales sobre el tema han aparecido en diversos documentos durante la segunda mitad de los noventa. Probablemente la visión oficial más completa que se haya publicado en el período sea la “Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba” (*Granma*, Suplemento Especial, 7 de Noviembre de 1997). También han sido frecuentes las declaraciones oficiales de importantes funcionarios cubanos, en particular las de Carlos Lage, Secretario del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros (Lage, C. 1996) y José Luis Rodríguez, Vicepresidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía y Planificación (Rodríguez, J. 1996a y 1996b).



disyuntivas que existen respecto a las distintas trayectorias posibles del desarrollo todavía no se le ha reconocido toda la relevancia que realmente tiene<sup>2</sup>. El tratamiento predominante del asunto se ha correspondido fundamentalmente con un enfoque sectorial, casi siempre asociado a una perspectiva “adaptativa” del modelo de desarrollo.

Nos explicamos mejor. Los textos publicados en Cuba que han abordado el asunto con mayor detenimiento lo han hecho esencialmente desde un plano sectorial, es decir, como disyuntivas al interior del “sector industria” o como la exploración de alternativas del “sector exportador”<sup>3</sup>. Por otra parte, existen

textos publicados que enfocan los dilemas en cuanto a las posibles trayectorias de desarrollo primordialmente como parte de la adaptación de la economía cubana a la economía internacional, pero a partir de la premisa de que la adaptación debe funcionar subordinada a un modelo más general de desarrollo cuyas determinaciones esenciales son aportadas por otros componentes. En otras palabras, la adaptación sería inevitable y conveniente, pero relativamente secundaria y limitada. Se trataría de preservar —mediante las adaptaciones mínimas imprescindibles— un modelo de desarrollo basado en gran medida en concepciones que son anteriores a los propios cambios que habrían hecho necesaria la adaptación<sup>4</sup>.

Consideramos que los dilemas de las posibles trayectorias de desarrollo del país no pueden ser encasillados dentro de los confines de los “estudios sectoriales”, ni debieran ser considerados simplemente como un elemento accesorio (adaptativo) del modelo de desarrollo. Es fundamental la definición explícita de una estrategia de desarrollo a largo plazo que parta de los intereses y condiciones nacionales y que a la vez se corresponda con el nuevo contexto internacional.

La cuestión acerca de si la economía cubana debería encarrilarse en una tray-

---

<sup>2</sup> Entre todos los textos académicos citados en la nota anterior, es el artículo de Pons (1998) el único que plantea con claridad la existencia de un dilema entre alternativas de especialización productiva que pudiera implicar distintos niveles de costos económicos y sociales para el país (especialización de tipo inter-industrial *versus* especialización de tipo intra-industrial). A pesar de que la perspectiva adoptada en ese trabajo es fundamentalmente de tipo sectorial, la identificación del dilema de especialización productiva tiene claras implicaciones para la estrategia de desarrollo general (y no solamente para la industria), aunque este punto lamentablemente no fue desarrollado subsecuentemente por el autor. Reconociendo este indudable merecimiento de ese trabajo, no nos parece suficientemente argumentada, sin embargo, la posición del Dr. Pons respecto a la viabilidad de una coincidencia de las dos alternativas de especialización identificadas en su artículo.

<sup>3</sup> Entre los textos académicos citados en la nota 2, que corresponden a una perspectiva desde el “sector industria” sobresalen la tesis de doctorado de Hiram Marquetti, del Centro de Estudios de Economía Cubana de la Universidad de La Habana, y los realizados por los investigadores de la Sección Industria del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, INIE (Adriano García, Hugo Pons, José Somoza y Víctor Cruz). Entre los que se ajustan a una perspectiva

---

desde el “sector exportador” sobresale el texto citado de la Dra. Elena Álvarez, Directora del INIE.

<sup>4</sup> Esta posición se encuentra relativamente más subrayada en los documentos oficiales y en las declaraciones de funcionarios del gobierno, aunque en general también aparece reflejada en la mayoría de los textos académicos anteriormente citados.

ectoria apoyada en la combinación de una inserción internacional basada en el uso intensivo de recursos naturales con una reindustrialización encaminada a sustituir importaciones, o si por el contrario debería conducirse en una trayectoria de reindustrialización exportadora sustentada en la utilización intensiva de fuerza de trabajo calificada, no se limita a ser un tema sectorial, aunque se trate de un problema donde lo sectorial sea muy importante. Tampoco se limita a ser una cuestión de adaptación de un modelo anterior a las nuevas condiciones.

Desde nuestra perspectiva, el dilema de las posibles trayectorias de desarrollo del país representa el eje central de la discusión acerca de la configuración de una estrategia de desarrollo para Cuba. La dimensión sectorial del dilema de las trayectorias posibles debe ser tratada como un componente central de la configuración de una estrategia de desarrollo en la medida en que lo sectorial no es secundario ni neutral a los efectos del desarrollo. Más importante aún, desde nuestra perspectiva el dilema de las trayectorias posibles no se refiere tanto a la posibilidad de introducirle “adaptaciones” a un modelo de desarrollo previamente existente sino a la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo, distinto del existente.

La gradualidad de las transformaciones que la mayoría de los analistas de la isla reconocen como inevitables no debe ser, sin embargo, asumida como una “sublimación” de la continuidad. La gradualidad debería ser vista también como un instrumento para favorecer discontinuidades, cuando estas sean

necesarias. Precisamente, en la cuestión del dilema acerca de las posibles trayectorias de desarrollo éste es un punto que debería ser explícitamente aclarado en cualquier análisis. La falta de definiciones rigurosas respecto a la necesidad o no de un nuevo modelo puede arrojar más sombras que luces cuando se trata de pensar en estrategias de desarrollo para Cuba en las actuales condiciones.

Uno de los problemas más importantes que en general advertimos en los enfoques predominantes actualmente en Cuba acerca de las disyuntivas de las trayectorias de desarrollo es una postura ambivalente respecto a éstas, es decir, una tendencia a asumir la posibilidad de una coexistencia estable entre alternativas esencialmente distintas. La noción — a nuestro juicio correcta— de que el desarrollo del país debe abarcar múltiples componentes (entre otros, la utilización de recursos naturales, fuerza laboral calificada, sustitución de importaciones, y exportaciones) no equivale en modo alguno a asumir que en el contexto de una estrategia de desarrollo no deban adoptarse alternativas que forzosamente excluyan a otras como núcleo de la estrategia.

Una estrategia asentada en la exportación de manufacturas tecnológicamente intensivas no excluye necesariamente la existencia de procesos de sustitución de importaciones ni las exportaciones basadas en recursos naturales como componentes del proceso de desarrollo, pero ciertamente sí las excluye como ejes definatorios del proceso. En una estrategia de desarrollo debe existir flexibilidad pero no indefinición respecto a su núcleo dinamizador.

Por otro lado, y además de todo lo anterior, la reflexión sobre una estrategia de desarrollo para la Cuba contemporánea exige al menos la consideración de otros tres importantes puntos respecto a los cuales las nociones prevalecientes en el país son, cuando menos, poco precisas. El primero de estos puntos es la naturaleza de la conexión entre Cuba y la economía mundial, o para decirlo de otro modo, cómo debería vivirse la globalización desde un país como Cuba. El segundo punto es la dimensión primordial que debería tenerse en cuenta al pensar en el desarrollo, es decir, qué significa esencialmente para Cuba desarrollarse. Finalmente, se requiere de la identificación categórica del principal activo con el que cuenta el país para desarrollarse: su fuerza de trabajo.

Una de las más importantes constataciones que resultarían de la evaluación de la economía internacional es la sorprendente estabilidad en la distribución relativa del ingreso entre las naciones desarrolladas y el mundo subdesarrollado. El ascenso de algunos países en esa escala de naciones en los últimos decenios ha sido ciertamente la excepción, tan excepcional que se les ha denominado “milagros económicos”. El desarrollo es por tanto un proceso cuya anomalía impone una noción, que aunque en apariencia debería ser indiscutible, pocas veces se encuentra formulada tal y como cabría esperar: el desarrollo de Cuba equivaldría en consecuencia a hacer del país un “milagro económico”.

Para un país como Cuba, la globalización debería ser asumida entonces como un desafío superlativo, con muy

pocos espacios para los desaciertos y omisiones. Por otra parte, el factor tiempo adquiere una importancia suprema y por ello se requiere de altas tasas de crecimiento del producto y de la productividad para acortar los plazos de las transformaciones en una economía global que penaliza duramente la lentitud del cambio. Tendrían por tanto que predominar las soluciones de discontinuidad respecto al *status* anterior.

Desarrollarse en medio de la globalización no se limita, sin embargo, a vivir esta desde una perspectiva de excepcionalidad. También exige la renuncia a cualquier noción de desarrollo auto-centrado y requiere de una redefinición de la unidad de análisis de la estrategia de desarrollo. Lo primero no significa el abandono de los intereses nacionales y del papel activo que debe tener el Estado-Nación en el proceso de desarrollo, ni el abandono de la crítica al orden internacional existente. De lo que se trata es de entender que hoy por hoy los intereses nacionales pueden ser promovidos más eficazmente si el Estado-Nación reconoce los límites del supuesto de que se dispone de un margen de acción lo suficientemente amplio como para decidir patrones de desarrollo con relativa independencia o subestimación de la dinámica de la economía global. El Estado puede actuar todavía en favor del desarrollo, pero bajo otras premisas muy diferentes a las que en el pasado justificaron la promoción de estrategias de carácter endógeno.

Derivado de lo anterior también se hace evidente que la consideración tradicional de que la nación era la unidad de análisis más adecuada para el diseño

de estrategias de desarrollo debe ser revisada. Las actividades más dinámicas de la economía internacional están organizadas como cadenas de productos —o de valor- globales y es a nivel de éstas, y no dentro de actividades subordinadas a una estrecha lógica “nacional”, donde pueden existir las mayores oportunidades para el desarrollo de un país como Cuba.

Una de las diferencias fundamentales que existe hoy entre los países desarrollados y los menos desarrollados no consiste en que los primeros posean una estructura productiva completa que incluye el conjunto de las actividades económicas fundamentales en cada una de sus fases, mientras que en los segundos eso no sucede. La diferencia consiste en la participación y posición que ocupa cada cual en las cadenas productivas globales que conforman la economía internacional, el control que ejercen sobre éstas y las expectativas de poder avanzar hacia sus eslabones de mayor valor agregado.

A esta altura del análisis vale aclarar que el desarrollo es un complejo proceso multidimensional y que en esa misma medida cualquier intento de destacar unilateralmente una de sus dimensiones puede empobrecer el análisis. Sin embargo, sin desestimar la importancia de las dimensiones más frecuentemente señaladas del desarrollo (por ejemplo, la justicia social o su carácter sustentable) deseamos resaltar la dimensión del desarrollo como proceso consistente en la colocación de una parte sustancial de la fuerza de trabajo del país en trayectorias ascendentes de aprendizaje tecnológico y organizativo. Nos parece que

esa es una dimensión que no ha sido destacada suficientemente en los análisis sobre Cuba y que sin embargo resulta vital para el diseño de una correcta estrategia de desarrollo. En primer lugar, porque esa dimensión permite identificar una conexión sustancial entre la posibilidad de avance del país y la dinámica de la economía global. En segundo lugar, porque resulta evidente que un mundo globalizado son “penalizadas” aquellas sociedades que no son capaces de elevar constantemente sus estándares educativos y científico-técnicos y de materializar éstos en forma de innovación. Finalmente, porque el hincapié se sitúa en el papel de la fuerza de trabajo calificada.

En nuestra opinión no debería existir duda alguna respecto a la identificación categórica del principal activo con el que cuenta Cuba para desarrollarse y que la diferencia de la mayor parte del Tercer Mundo: una fuerza de trabajo con una calificación relativamente alta y con un potencial de aprendizaje elevado. Sin embargo, la estructura de exportaciones del país sigue estando constituida fundamentalmente por productos primarios o con bajo nivel de procesamiento, típica de países subdesarrollados (azúcar, níquel, tabaco, pesca, y servicios turísticos), lo cual hace evidente que no se ha logrado utilizar intensivamente el principal recurso con que cuenta la nación. Las opciones de desarrollo que pudieran existir en el futuro —tomando en cuenta el actual contexto internacional— pasa por el éxito que se tenga en resolver esta contradicción en plazos de tiempo razonables.

El mayor potencial de desarrollo de Cuba radica sin duda alguna en su gente. Desde nuestra perspectiva -que pone el énfasis en una reindustrialización exportadora del país- reviste una importancia particular la fuerza de trabajo industrial y la empleada en servicios productivos afines, pero debe quedar claro que la posibilidad de que éstas (y con ellas el país) puedan transitar exitosamente a través de trayectorias de aprendizaje tecnológico depende de una compleja interacción entre muchas categorías de trabajadores. Ascender a través de trayectorias de aprendizaje tecnológico exige un compromiso decidido con la excelencia educacional, con la salud de los trabajadores, con el carácter continuo de los sistemas de entrenamiento y de reentrenamiento laboral y sobre todo con la creación de los incentivos y demás condiciones que propicien la innovación como proceso continuo.

El proceso de desarrollo en un contexto de globalización equivale esencialmente a una disputa por cuotas de las bases materiales y tecnológicas de la producción contemporánea que rebasa con mucho la simple visión de una inserción "adaptativa" del país en la economía internacional. En ese proceso resultan imprescindibles al menos dos aspectos: la calidad del factor humano disponible y un Estado capaz de efectuar acciones para la promoción del desarrollo. Precisamente en esos dos aspectos la Revolución Cubana ha hecho una decisiva contribución al sentar las bases de las posibilidades de desarrollo futuro del país.

Finalmente, una breve nota acerca del concepto de "sustitución de exporta-

ciones" que ocupa un lugar central en nuestros argumentos. Por una parte, dejar aclarado que en modo alguno nos atribuimos la innovación del concepto, si bien hemos tratado de introducirlo por primera vez -hasta donde conocemos- en el estudio del caso cubano<sup>5</sup>.

Por otra parte, y sin perjuicio de retomar más adelante con mayor detenimiento este punto, conviene precisar que en nuestra opinión tal concepto no debe ser identificado con el de "diversificación de exportaciones", al menos de la manera en que habitualmente este último se emplea en Cuba. Pensamos, como muchos, que la ruta de Cuba hacia el desarrollo pasa forzosamente por el crecimiento de las exportaciones, pero no de cualquier manera. No se trata solamente de incrementar las exportaciones tradicionales y de "diversificar" el universo de las exportaciones mediante el ensanchamiento del grupo de los rubros exportables, incluyendo las manufacturas y los servicios.

Una diversificación eficaz no debe ser entendida simplemente como agregación indiscriminada de nuevos rubros exportables sino como ampliación (absoluta y relativa) de las exportaciones basadas en factores tecnológicos y en la

---

<sup>5</sup> Hemos utilizado el concepto siguiendo la noción introducida en los estudios sobre el desarrollo por René Villarreal (Villarreal 1990). En el caso de la discusión más reciente sobre Cuba, quienes más se han aproximado al concepto, pero sin llegar a adoptarlo completamente, han sido los investigadores de la Sección de Industria del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, INIE (Adriano García, Hugo Pons, José Somoza y Víctor Cruz). Ver de estos autores el artículo anteriormente citado: García, Pons, Somoza y Cruz (1999).

utilización intensiva de la fuerza laboral calificada. Es decir, el punto clave de la diversificación debe ser la medida en que esas nuevas exportaciones - tecnológicamente intensivas- lleguen a ocupar una parte creciente en el total de exportaciones.

Sintetizando nuestra opinión sobre este punto, pudiera decirse que la sustitución de exportaciones equivale a la diversificación de exportaciones solamente cuando esta última se produce en la dirección antes descrita, es decir, cuando esta última es conducida en una trayectoria ascendente de aprendizaje tecnológico y organizativo.

Volviendo a nuestra metáfora de automóviles viejos, pensamos que la arcaica flotilla de autos que circulan en Cuba pudiera ser un buen punto de partida para emprender la aventura del desarrollo. Ese es el tipo de “milagro” que si se extiende de manera general y con un sesgo exportador pudiera conducir a ese otro “milagro” que es el desarrollo. Los viejos Chevrolets siguen siendo, después de todo, vehículos bastante seguros, particularmente para subir cuestas empinadas.

## **2 Redes productivas globales, aprendizaje y desarrollo**

El proceso de globalización económica ha sido el tema de un intenso debate teórico desde hace unos cuantos años y en consecuencia existen diversas aproximaciones conceptuales sobre el fenómeno. No obstante, parece existir un consenso relativamente amplio respecto a que en la actual época del capitalismo global, la actividad económica no se

limita a tener una dimensión internacional en cuanto a su alcance sino que también su organización es crecientemente de carácter global. Si la internacionalización se concibe como el despliegue de las actividades económicas por todo el mundo, entonces queda claro que ésta no es un fenómeno nuevo; de hecho ha sido una característica importante de la economía mundial desde hace ya varios siglos. Sin embargo, la globalización estaría expresando como concepto un proceso mucho más reciente en la medida en que se trataría de la integración funcional que existe entre actividades económicas dispersas a nivel internacional. Sería precisamente esa capacidad de integración funcional lo que identificaría el aspecto definitorio del capitalismo global (Dicken 1997).

En ese sentido, la globalización equivale a un vasto proceso de reestructuración de la economía mundial en el que las decisiones que se adoptan a nivel transnacional tienen efectos decisivos en la localización geográfica de las actividades económicas, sus estructuras y formas de organización, y la distribución del valor creado. Esto no significa, en modo alguno, que los países y los gobiernos nacionales hayan dejado de tener influencia en la localización y características de la actividad económica. Por el contrario, la “globalización económica en realidad refuerza, lejos de debilitar, las fuerzas de localización de la economía mundial” (Gereffi 1997b), entre las cuales aún ocupa un lugar prominente el Estado-Nación. Ello se debe a que la globalización implica la existencia de procesos funcionalmente integrados pero geográficamente dispersos, en los que

las diferentes fases de una actividad económica dada son localizadas en sitios determinados –distintos unos de otros-- en los cuales los marcos regulatorios y en general, la acción de los gobiernos locales puede desempeñar un importante papel "localizador".

En el mundo de hoy, las empresas transnacionales (ETNs) y las compañías "centrales" no son los únicos controladores de la economía global ni los Estados nacionales son simples peones. "Las empresas transnacionales y los Estados-Nación se encuentran vinculados a través de interacciones muy dinámicas y extremadamente complejas que crean un alto grado de interdependencia mutua" (Dicken, *ibid.*).

Las consideraciones teóricas sobre un tema tan complejo como el de la globalización económica abarcan campos de estudio que van desde la Economía Política hasta los Estudios Prospectivos, pasando por la Administración de Negocios. Sin embargo, debe quedar claro que en el contexto del presente trabajo nos interesan particularmente las aproximaciones al tema desde la perspectiva de los estudios sobre el desarrollo.

Las estrategias de desarrollo predominantes hasta hace poco tiempo asumían que, a pesar de la existencia de vínculos externos, existía para los países la posibilidad de adoptar políticas de desarrollo nacionales relativamente independientes y auto-centradas. Se suponía que de manera individual los países tenían grados de libertad considerablemente amplios en cuanto a la identificación y fomento de sectores económicos. En particular, se le concedió una

gran atención a la expansión de la industria como parte de las políticas de desarrollo. En otras palabras, se consideraba que el país (la dimensión nacional) debía ser la unidad de análisis para tales políticas (Ingham 1993; Leys 1996).

Sin embargo, la globalización parece haber estado erosionando la validez de esos supuestos. La creciente interconexión de las economías y la alta movilidad del capital –en particular del capital transnacional- hicieron obsoleta la noción de que las políticas de desarrollo podía ser articuladas fundamentalmente desde una perspectiva nacional. Es decir, en la era de la globalización las estrategias de desarrollo para cada país (las estrategias nacionales) deberían tomar como unidad de análisis una escala mucho mayor que la escala nacional. Surgió entonces la pregunta acerca de cuál debería ser esa escala: ¿la economía global en su totalidad o alguna parte de ésta?

El debate respecto a ese problema no está concluido pero nos parecen particularmente relevantes dos corrientes analíticas que tratan de responder esa pregunta: la llamada "teoría de los sistemas de productos" (*Commodity Systems Theory*) y la "teoría de las cadenas globales de productos" (*Global Commodity Chains Theory*).

La "teoría de los sistemas de productos" surgió a inicios de los noventa como reacción ante la creciente irrelevancia de otros modelos teóricos que no podían explicar satisfactoriamente la marginación de vastas áreas de la economía internacional como parte del

proceso de reestructuración global<sup>6</sup>. Esa teoría hace énfasis en el estudio de la globalización de la producción agropecuaria, en particular la formación y tendencias de cuatro sistemas globales para la producción y la distribución de productos agropecuarios: el complejo cerealero, el complejo de productos agrícolas durables, el complejo ganadero, y el complejo de frutas y vegetales frescos.<sup>7</sup>

Si la perspectiva de los sistemas de productos resulta importante para analizar el lugar y el potencial que pudieran tener dentro de las estrategias de desarrollo una serie de sectores económicos ya existentes en los países subdesarrollados (asentados en la existencia de recursos naturales para la actividad agropecuaria), la “teoría de las cadenas globales de productos” pudiera facilitar, por otra parte, el análisis de otros sectores, en particular de las actividades industriales, generalmente consideradas como un elemento clave de las transformaciones económicas que conducen hacia el desarrollo.

El punto de partida de la “teoría de las cadenas globales de productos” reside en la consideración de que las industrias contemporáneas más dinámicas están organizadas como sistemas de producción y de distribución de alcance global. Por esa razón resulta imprescin-

dible utilizar modelos analíticos que incorporen de manera sistemática la dimensión internacional en los análisis sobre la dinámica de esas industrias.<sup>8</sup>

En esta teoría, las cadenas globales de productos son definidas como los vínculos que existen entre las fases sucesivas de suministro de materias primas, manufactura, distribución y ventas finales que abarcan la fabricación de un producto final y que pueden estar dispersas espacialmente a nivel mundial. En vez de tomar los países individuales como unidad de análisis en el contexto de las estrategias de desarrollo, esa teoría adopta como unidad de análisis las cadenas de productos y a partir de ahí trata de indagar cómo la posición y la movilidad de los países dentro de esas cadenas afecta el desarrollo de un país dado (Gereffi 1997b).

Debe quedar claro, por tanto, que la “teoría de las cadenas globales de productos” no se limita a plantear una discusión acerca de la unidad de análisis más apropiada para el diseño de las estrategias de desarrollo de la era global. Lo que trata de establecer esa teoría es, sobre todo, un marco teórico para comprender cómo la acción de factores específicos pudieran conducir hacia el desarrollo a partir del tránsito “hacia arriba” de los países a través de las trayectorias de aprendizaje tecnológico y organizativo que existen en esas cadenas productivas.

---

<sup>6</sup> El modelo conceptual del “redespliegue industrial” era incapaz de explicar la marginación de vastas áreas de la geografía mundial, particularmente en África.

<sup>7</sup> El resumen aquí presentado sobre la teoría de los sistemas de productos se ha apoyado en el libro compilado por Philip McMichael, uno de los precursores de esa teoría. (McMichael 1994).

---

<sup>8</sup> El resumen presentado en este trabajo sobre la teoría de las cadenas globales de productos se ha basado fundamentalmente en la obra de Gary Gereffi, en particular Gereffi (1997a).



Desde esa perspectiva, el éxito del proceso de desarrollo dependería de cómo las entidades locales (gobiernos y empresas) pudiesen ocupar determinadas posiciones y de cómo pudiesen aprovechar el funcionamiento de las cadenas globales de productos. Para esa teoría, los diferentes patrones de desarrollo que puedan existir en un momento dado no son tanto un punto de partida para el análisis sino que deben ser vistos como un resultado del funcionamiento de esas cadenas.

De este modo “las firmas y las redes económicas que las conectan son las piezas fundamentales de los sistemas transnacionales de producción en los cuales los países desempeñan una variedad de funciones especializadas que pueden ser cambiantes a través del tiempo. Por supuesto, las firmas no existen en un vacío. Su comportamiento está condicionado por diversos factores que operan en distintos niveles: condiciones económicas globales y geopolíticas; esquemas de integración regional (*de jure* y *de facto*); las políticas económicas de los gobiernos nacionales; el impacto de las instituciones y de las normas culturales nacionales sobre la actividad económica; y las tasas de salario, la calificación, productividad, y grado de organización de la fuerza de trabajo. Por otra parte, los Estados-Nación tampoco son actores que flotan libremente. El enfoque de las cadenas globales de productos considera que las perspectivas de desarrollo de los países están condicionadas, en gran medida, por cómo los países se incorporan a las industrias globales” (Gereffi 1997b, 44)

Desde esa perspectiva pudiera considerarse que la esencia de la política económica contemporánea —particularmente para los países subdesarrollados— consistiría en buena medida en la “localización” de la producción global. Claro está, para que esas políticas “localizadoras” conduzcan al desarrollo deben cumplirse determinados requerimientos y además debe quedar claro que no todo tipo de estado es capaz de implementarlas con eficacia.

Existen al menos cuatro aspectos de la teoría de las cadenas globales de productos que deberían ser tomadas en consideración para el análisis de estrategias de desarrollo:

En primer lugar, la clasificación de las cadenas globales de productos en dos grandes grupos. De una parte, las llamadas “cadenas impulsadas por el productor” (*producer-driven*) y de la otra las “cadenas impulsadas por el comprador” (*buyer-driven*). Las primeras son típicas de industrias que hacen una utilización intensiva de capital y tecnología (p. ej. la industria automotriz) y en ellas las empresas transnacionales desempeñan un papel central en la coordinación de las redes de producción. En el segundo caso, se trataría de cadenas productivas de industrias con una utilización intensiva de fuerza de trabajo (p. ej. confecciones y calzado). En este caso, las grandes empresas comerciales (p. ej. cadenas de tiendas de ventas minoristas), las empresas con marcas reconocidas (*brand names*) y las *traders*, desempeñan el papel central en el establecimiento de redes descentralizadas de producción y de distribución, de manera que a diferencia de las cadenas del primer tipo, las

“cadenas impulsadas por el comprador” suelen estar dominadas por el capital comercial estructurado en forma de redes. En términos comparativos las cadenas del segundo tipo son un fenómeno más reciente, menos estudiado y menos comprendido (Gereffi 1997b).

En segundo lugar, aunque las cadenas globales tienden por lo general a formarse a nivel regional, sobre todo en las áreas más desarrolladas y dinámicas del mundo, ello no bloquea necesariamente la incorporación a esas cadenas de países subdesarrollados. De hecho, se ha observado que bajo la acción de condiciones locales apropiadas y de determinados patrones de vínculos internacionales algunos países subdesarrollados han podido incorporarse a estas cadenas e inclusive avanzar dentro de ellas.

En tercer lugar, el aprendizaje para poder llegar a competir exitosamente en los mercados mundiales es un proceso continuo que puede ser favorecido por la inclusión en cadenas globales, aunque debe quedar claro que el éxito logrado en una fase dada no garantiza por sí mismo el avance hacia la siguiente fase.

Finalmente, pudieran definirse seis tipos de exportaciones (*export roles*) en la economía mundial que reflejan el movimiento “hacia arriba” en el contexto de las cadenas globales de productos: a) exportaciones de productos básicos; b) operaciones relacionadas con actividades de ensamblaje para la exportación (maquila); c) subcontratación para el suministro de componentes; d) contratos específicos para la producción de bienes terminados, comúnmente denominados manufactura de equipo original (*original equipment manufacturing*, OEM) o

también llamado “producción de paquetes completos” (*full-package production*); e) manufactura de equipos de marca original (*original brandname manufacturing*, OBM); y manufactura de diseño original (*original design manufacturing*, ODM, en Gereffi 1997b, 48).

La existencia de esta escala de los diferentes tipos de exportaciones debe ser tomada en cuenta en las estrategias de desarrollo. En realidad, en la mayoría de los países coexisten al mismo tiempo varios tipos de exportaciones, es decir, las conexiones entre un país y la economía mundial tienen lugar a diferentes niveles pero el reto real de los países subdesarrollados consiste precisamente en poder avanzar en esa escala de tipos de exportaciones. La perspectiva de las cadenas de productos globales permite precisamente orientar las discusiones acerca de cómo desplazarse en una cadena productiva en trayectorias de aprendizaje tecnológico y organizativo que conduzcan a los tipos más avanzados de exportaciones. Hay países que comenzaron en fases relativamente rudimentarias de una cadena productiva y que han terminado colocados en la manufactura de marcas originales.<sup>9</sup>

El estudio de las cadenas globales de productos, también denominadas “redes globales de producción” por otros autores (Ernst / Haggard 1999), han comenzado a tener así un papel cada vez más relevante en los estudios sobre el desarrollo. Un concepto que generalmente aparece asociado a esa perspectiva

---

<sup>9</sup> Por citar un solo ejemplo, ese ha sido el caso de la firma electrónica taiwanesa ACER.

teórica es el de “avance económico” (*industrial upgrading*), utilizado para representar el desplazamiento “hacia arriba” de firmas, localidades, países y regiones en el contexto de las cadenas globales.

Según algunos autores, el concepto de “avance económico” abarca distintos niveles de análisis, todos ellos interrelacionados: características del producto, tipo de actividad económica, cambios intra e inter-sectoriales. De esa manera, el “avance económico” debería implicar –a nivel de producto—un desplazamiento de la producción de bienes simples a productos más complejos; a nivel de tipos de actividad económica estaría asociado a una evolución desde el ensamblaje hacia la producción de equipo de marca y de diseño original; a nivel de cambios intra-sectoriales consistiría en el establecimiento de los llamados eslabonamientos “hacia atrás” y “hacia adelante”; y en cuanto a los cambios inter-sectoriales, debería ocurrir una pérdida del peso relativo de las ramas que hacen una utilización intensiva de fuerza de trabajo hacia las ramas y sectores que son intensivos en cuanto a la utilización de capital, tecnología y conocimientos (Gereffi / Tam 1998).

Otros estudios plantean que las posibilidades de avance económico en los marcos de las “redes productivas globales” se encuentran condicionadas por los siguientes factores que operan a nivel de esas redes: a) localización de las actividades, b) los procesos de especialización productiva, y c) las estructuras de regulación (*governance*) de las redes (Ernst 1999).

En términos de localización, el “avance económico” de una nación se verá favorecido, de una parte, si la dispersión geográfica de las actividades de las redes globales “llega” a ese país, y de la otra, si esa localización conlleva a la formación de *clusters* productivos que pudieran actuar como “nodos” de las redes.

La especialización productiva abarca tres aspectos que resultan cruciales para el avance económico: a) la especialización sectorial; b) los sistemas de producción (p. ej. producción masiva versus producción flexible así como los diferentes tipos de fases productivas –ensamblaje, producción integrada, diseño, investigación y desarrollo); y c) requerimientos de aprendizaje, relativos a la complejidad de la tecnología y de las demandas organizativas (Ernst *ibid.*)

Finalmente, se destaca que el “avance económico” estará muy fuertemente influenciado por el modo en que opera la “regulación” de las redes productivas globales, considerada la regulación como la característica más importante de las redes globales. Esta consistiría en el grado de control que es ejercido sobre el funcionamiento de toda la red por parte de las llamadas “firmas líderes”. El “avance económico” necesita de acceso a información, *know how* y financiamiento y esto a su vez estará determinado por las decisiones que en términos de asignación de recursos y de distribución del ingreso se adopten dentro de las redes.

La configuración del patrón de esas decisiones no es amorfa ni casual en el contexto de las redes sino que están determinadas por arreglos institucionales, que pueden llegar a ser determinan-

tes. Debe quedar claro que una “firma líder” no es necesariamente una gran empresa transnacional, ni que a nivel de todas las redes predominan unas pocas grandes empresas. Las “firmas líderes” dentro de una red son aquellas que controlan los activos que permiten el acceso a los niveles más redituables de ingresos. En algunas redes globales ese papel lo desempeñan las firmas ubicadas “hacia abajo” en la cadena productiva (p. ej. la comercialización), en otras cadenas la función de liderazgo es ejercida por firmas colocadas “hacia arriba” en la cadena (p. ej. investigación y desarrollo), mientras que en otras redes las firmas líderes no son ni siquiera las que manufacturan un producto sino un componente crítico de estos (p. ej. ese es el caso de una firma como Intel que suministra los micro-procesadores para la industria de la computación). También debe quedar claro que en algunas redes globales, el control no es ejercido por un grupo reducido de empresas sino por una diversidad relativamente amplia de actores (Gereffi 1998).

El concepto de “avance económico” (*industrial upgrading*) ha sido utilizado de manera creciente en los estudios sobre el desarrollo. En realidad, se emplea la mayoría de las veces como un concepto “alternativo” (operacional) al propio concepto de desarrollo, particularmente cuando se desea abordar el proceso de desarrollo no atendiendo a toda su complejidad y multiplicidad de planos sino cuando se trata de hacer énfasis en el incremento de la complejidad de las actividades económicas que debe producirse como parte del proceso de desarrollo.

La utilización del concepto a veces puede causar confusión, tanto por la manera poco precisa de su empleo – derivada de que todavía no existe un consenso teórico respecto al mismo– como por la alusión a la “industria” incluida en la codificación del concepto. Sin embargo, pensamos que la utilización del concepto puede ser particularmente útil para el diseño de las estrategias de desarrollo, sobre todo en el caso de Cuba en el que a nuestro juicio se requiere de un cambio fundamental en el patrón de desarrollo existente.

### **3 Replanteando el debate sobre el desarrollo de Cuba: el reto de la regulación (*governance*) en un contexto de redes productivas globales.**

El desarrollo de Cuba requiere –entre otros factores- de la reindustrialización de su economía. Sin embargo, esta no debe ser concebida como un proceso de reconstrucción del entramado industrial que esté dirigido fundamentalmente hacia la reactivación y diversificación de la oferta para el mercado interno. En las nuevas condiciones de la economía internacional, la creación de la base interna necesaria para el desarrollo sistemático de las fuerzas productivas del país debe ser el resultado de un proceso de reindustrialización orientado hacia la participación en una parte de la base industrial de la producción mundial contemporánea.

Cuba debería aspirar a convertirse en el corto y mediano plazos en un nuevo emplazamiento para la manufactura de productos globales y de prestación de servicios al productor en una

serie de ramas a partir de modalidades de inserción que --en el largo plazo-- permitan colocar a la industria nacional en condiciones de avanzar “hacia arriba” en trayectorias de aprendizaje tecnológico.

No se trata de postular la total contraposición de una “nueva” estrategia de “industrialización orientada hacia el exterior” con relación a la “vieja” estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (Gereffi / Wymann 1990). En primer lugar, para el caso de Cuba, la sustitución de exportaciones pudiera representar el núcleo de una estrategia que se beneficiaría de factores que, como la fuerza de trabajo calificada, fueron fomentados durante el largo período en el que la sustitución de importaciones ocupó el centro de la estrategia de desarrollo del país.

En segundo lugar, de manera creciente el éxito de la orientación exportadora de la industria en muchas localidades, países y regiones ha sido estructurada a partir de *clusters* (aglomeraciones) productivos y de servicios que producen para mercados externos pero en los que la propia densidad del *cluster* también favorece la expansión de mercados internos. En otras palabras, un *cluster* permite el desarrollo de una oferta interna que sirve como base para la creación de una oferta dirigida hacia mercados exteriores.

En tercer lugar, nuestro razonamiento se refiere particularmente al caso de Cuba, un país en el que dada su actual estructura industrial (fundamentalmente dirigida hacia la sustitución de importaciones) resulta evidente que cualquier paso en el sentido de reorientar una parte

de la oferta industrial hacia la exportación no puede ser entendido como un abandono de la parte de la industria que produce para los mercados internos.

Una reindustrialización con sustitución de exportaciones, implica la adopción de un patrón de desarrollo en el cual las exportaciones “tecnológicamente intensivas” reemplacen las exportaciones de productos y servicios basados en la utilización intensiva de recursos naturales como la parte dominante de las exportaciones totales del país.

Lo anterior representaría una modificación radical en el patrón de desarrollo observado hasta ahora en el país por cuanto significaría un cambio de énfasis respecto a la fase de la estrategia de desarrollo seguida en los noventa ya que la orientación exportadora de la reindustrialización dejaría de ser un componente superpuesto sobre el aspecto central de la estrategia (la sustitución de importaciones) para convertirse en el componente esencial de la misma. Una diferencia fundamental adicional de la reindustrialización con sustitución de exportaciones respecto a la orientación exportadora de la estrategia anterior sería no solo que las exportaciones industriales ocuparían una parte creciente de las exportaciones totales sino que también se producirían en un espectro relativamente amplio de actividades.

La propuesta de una estrategia de reindustrialización con sustitución de exportaciones para Cuba seguramente sería impugnada en varios planos. Por una parte, la objeción teórica de que con esa estrategia se estaría atentando contra el aprovechamiento de las ventajas comparativas de Cuba como país sumi-

nistrador de productos y servicios basados en el aprovechamiento intensivo de recursos naturales, y por otra, los reparos en el plano práctico, que pudieran incluir argumentos diversos, entre ellos, el planteamiento de que esa estrategia no ha podido materializarse exitosamente en muchos países que la han intentado, así como la existencia en el caso de Cuba de poderosos factores estructurales que impiden un crecimiento rápido de las exportaciones industriales.

Respecto a la primera impugnación bastarían quizás dos breves comentarios. Primero, que el desarrollo nacional es algo muy complejo y demasiado importante como para que sea determinado por el apego a una teoría que como la de las ventajas comparativas no puede explicar adecuadamente algunos de los aspectos más sobresalientes del proceso de reestructuración de la industria mundial<sup>10</sup>. Segundo, que la disponibilidad de una fuerza de trabajo industrial calificada, de una base industrial relativamente diversificada, y de la existencia de redes empresariales, son en rigor activos económicos al menos tan importantes para Cuba como los recursos naturales de los que dispone el país.

En cuanto a los reparos en el plano práctico, nuestro argumento consiste

precisamente en que existen condiciones excepcionales en Cuba, y es razonable pensar que puedan crearse otras, que hagan viable un patrón de desarrollo de industrialización mediante la sustitución de exportaciones. Pensamos que Cuba, a diferencia de la mayoría de los países subdesarrollados, puede aprovechar de manera excepcional una serie de oportunidades que pudieran existir en la economía global.

Por otra parte, una estrategia de reindustrialización mediante la sustitución de exportaciones parte del supuesto de no aceptar los límites estructurales existentes sino que trata precisamente de superarlos. Las transformaciones que esto requeriría exigen una reforma económica del tipo que en otra parte hemos llamado “fundamental” (Carranza/Gutiérrez/Monreal 1997), pero también sería necesario utilizar las oportunidades que la inversión extranjera y las redes globales de producción pudieran ofrecer al país para transitar por trayectorias de aprendizaje tecnológico.

El debate sobre el desarrollo de Cuba debería prestar más atención a factores tales como la consideración de la incertidumbre de la economía global como una ventaja para el país, los retos que plantea un mundo globalizado donde la lentitud del cambio es severamente penalizada, las expectativas realistas de Cuba de poder insertarse en redes globales de producción, el poder de negociación del país frente al capital transnacional y frente a los arreglos institucionales que articulan esas redes globales, las modalidades de inserción que serían más propicias para “avanzar” en esas cadenas, y las transformaciones institucionales.

---

<sup>10</sup> En muchos casos el surgimiento de industrias exportadoras en una serie de países no se explica por las ventajas comparativas que dichos países pudieran tener en esas áreas sino por la existencia de complejos acuerdos de “acceso negociado”. Mediante esos acuerdos las empresas transnacionales son “inducidas” por los gobiernos de esos países a transferir capacidad tecnológica y productiva a cambio de acceso a los mercados de esos países, que en muchos casos son mercados muy dinámicos.

les internas que permitirían al país aprovechar la inversión extranjera y las redes globales de producción como factores de desarrollo.

Una perspectiva mesurada de los actuales procesos de internacionalización de la vida económica no puede soslayar el hecho de que las redes productivas globales ofrecen posibilidades de aprendizaje tecnológico y organizativo a los países subdesarrollados. El problema para esos países no radica en la ausencia de tales oportunidades sino en sus capacidades para poder aprovecharlas adecuadamente. Nuestra opinión es que esto último resulta muy difícil pero no imposible. Particularmente para el caso de Cuba pensamos que no se trataría de una quimera.

En un número creciente de actividades económicas la creación de valor no está contenida en un solo espacio geográfico sino que se produce a nivel de toda la cadena productiva global, aunque se encuentra desigualmente distribuido a lo largo de ella. Así, a pesar de la creciente importancia de la integración funcional de la producción a escala global, el espacio (nacional y local) sigue siendo relevante porque es ese espacio el que define el universo de aprovechamiento de las oportunidades y el diseño de las políticas, factores que pueden acelerar o impedir el aprendizaje y la innovación.

De esta manera, resulta decisivo para las opciones de desarrollo de un país el poder colocarse convenientemente a lo largo de los dos ejes centrales que pueden encontrarse en cada una de las redes productivas globales: de una parte el eje definido por las trayectorias de aprendi-

zaje y de la otra, el eje relativo a la creación y apropiación del valor a nivel de la cadena. Debería quedar claro entonces que la decisión de un país de insertarse en una cadena productiva no puede responder exclusivamente al criterio de que tal inserción es posible para el país. También se requiere de una visión crítica respecto hacia dónde va esa cadena.

Una de las complejidades crecientes que presenta el reto de una inserción adecuada en las redes productivas globales –que sin embargo pudiera actuar a favor de Cuba-- se deriva de que están cambiando muy rápidamente los atributos para la creación de valor. Cada vez más este se genera de manera relativamente concentrada en las actividades de la cadena que son “intensivas en conocimiento”, tanto en el lado de los insumos (investigación, desarrollo, diseño) como en el lado de la realización (marketing, brand name, servicios de postventa). Esto sin embargo, no debe llevar a pensar que el “avance económico” solamente se produce en la frontera del conocimiento, en actividades intensivas en conocimiento. En realidad las oportunidades de aprendizaje, y con ello de “avance económico” también pueden existir en actividades tradicionales. Lo realmente importante es disponer de una alta capacidad de innovación para poder aprender y “avanzar”. Claramente se trata de un proceso muy complejo y multi-dimensional, en el que la creación de capacidades no es determinante por sí sola pero sí incide en la velocidad de aprendizaje. Por esa razón, se hacen necesarias las políticas que asuman la creación de esas capacidades de manera

flexible, pues las propias cadenas productivas y su dinámica de creación de valor cambian constantemente.

Uno de los problemas a los que se enfrenta Cuba es precisamente que todavía no se ha llegado al punto en el que la globalización es enfocada fundamentalmente desde esta perspectiva y esto sería una premisa básica para poder avanzar hacia el diseño de estrategias de desarrollo que permitan aprovechar eficazmente los activos con los que cuenta el país para desplazarse “hacia arriba” en trayectorias de “avance económico”.

En síntesis, pudiera afirmarse que las transformaciones económicas ocurridas en Cuba durante los noventa no pueden ser consideradas como la solución al formidable reto que representa la necesidad de tener que modificar sustancialmente la actual estructura de la oferta económica del país para poder acceder al desarrollo. La reconstrucción de la economía cubana es –a pesar de los cambios ocurridos en los noventa-- un proceso incipiente y con un alto grado de indeterminación. Es, para decirlo en pocas palabras, un reto pendiente de resolver.

Para una economía abierta como la cubana, la transformación de su estructura económica es un proceso que se produce en un marco de restricciones que no pueden ser obviadas, particularmente la estructura heredada y la existencia del bloqueo económico de EEUU contra Cuba. Sin embargo, aún con esas restricciones el desarrollo es posible.

El argumento central que hemos presentado en este trabajo es simple: la estrategia de desarrollo más adecuada

para Cuba en las actuales condiciones consiste en emprender un proceso de reindustrialización con sustitución de exportaciones que permita hacer avanzar al país en trayectorias ascendentes de aprendizaje tecnológico, pero esto necesita –como premisa-- el reconocimiento de que en los marcos de la economía contemporánea ya no es el Estado-Nación la unidad de análisis más adecuada para el diseño y aplicación de las estrategias de desarrollo.

## 4 Bibliografía

- Alvarez, Elena. 1998. “Cuba: Un modelo de desarrollo con justicia social”, *Cuba: Investigación Económica*, Año 4, No. 2, Abril- Junio.
- Applebaum, Richard y Jeffrey Henderson (compiladores). 1992. *States and Development in the Asian Pacific Rim*. Newbury Park: Sage.
- Bienefeld, Manfred. 1994. "Capitalism and the Nation State in the Dog Days of the Twentieth Century", *The Socialist Register 1994*. London: The Merlin Press.
- Brundenius, Claes and Pedro Monreal, “The Future of the Cuban Model: A Longer View”, in C. Brundenius And J. Weeks (eds.), *Globalisation and Third World Socialism: Cuba and Vietnam*, London: Macmillan Press, 2000.
- Carranza, Julio; Luis Gutiérrez y Pedro Monreal. 1997. *Cuba: la reestructuración de la economía. Una propuesta para el debate*. Caracas: Nueva Sociedad.
- CEPAL. 2000. *La Economía Cubana. Reformas estructurales y desem-*



- peño en los noventa*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Comité Estatal de Estadísticas. 1989. *Anuario Estadístico de Cuba 1988*. La Habana.
- De Miranda, Mauricio (compilador). 2000. *Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe. Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba y México*. Bogotá: Tercer Mundo Editores -Pontificia Universidad Javeriana de Cali.
- Dicken, Peter. 1997. "Transnational Corporations and Nation-states", *International Science Journal*, No. 151, March.
- Dore, Ronald. 1990. "Reflections on Culture and Social Change", en Gereffi, Gary y Wyman, Donald L. (compiladores), *Manufacturing Miracles. Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*: New Jersey: Princeton University Press.
- Echevarría, Oscar. 1998. "Cuba: la antesala de la crisis", *Cuba: Investigación Económica*, Año 4, No. 2, Abril- Junio.
- Ellison, Christopher y Gereffi, Gary. 1990. "Explaining Strategies and Patterns of Industrial Development", en Gereffi, Gary y Wyman, Donald L. (compiladores), *Manufacturing Miracles. Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ernst, D.1999. "Industry Structure, Firm Behavior and Technological Learning. How the Crisis Reshapes Upgrading Options for East Asia's Electronics Industry", en Anthony Bartzokas (compilador), *The Economics of Industrial Structure and Innovation Dynamics*. London: Edward Elgar Press.
- Ernst, D., Borrus, M., y S. Haggard (compiladores). 1999. *Rivalry or Riches: International Production Networks in Asia*. London: Routledge.
- Fernández de Bulnes, Carlos. 1990. *Los bienes de capital y la sustitución de importaciones en Cuba durante el período 1975- 1989*. La Habana: Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- Fernández Font, Mario. 1885. "La reestructuración tecnológica de la economía cubana en los próximos años", *Boletín de Información de Economía Cubana*, No. 23, La Habana: CIEM.
- Fernández Font, Mario y Nieves Pico. 1988. "Consideraciones sobre la evolución de la industrial y el sector externo de la economía cubana durante el período revolucionario", *Compendio de Investigaciones Económicas*, No. 5. La Habana: I-NIE.
- Figueras, Miguel. 1985. *La industria de construcción de maquinaria en Cuba*. La Habana: Editorial de Ciencia y Técnica.
- 1991. *La industrialización en Cuba*, La Habana: Editorial de Ciencias Sociales. 1991.

- 1992. "La producción de bienes de capital en Cuba: retos y opciones", *Comercio Exterior*, Vol. 43, No. 12, Mexico, Diciembre.
- 1994. *Aspectos estructurales de la economía cubana*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Fox Piven, Frances. 1995. "Is It Global Economics or Neo Laissez- Faire?", *New Left Review*, No. 213, Sept-Oct.
- Friedman, Thomas L. 1999. *The Lexus and the Olive Tree*. New York: Farrar, Straus, Giroux.
- García, Adriano. 1996. "La reestructuración industrial en Cuba", *Cuba: Investigación Económica*, Año 2, No. 2, Abril- Junio.
- García Adriano, Hugo Pons, José Somoza y Víctor Cruz. 1999. "Bases para la elaboración de una política industrial", *Cuba: Investigación Económica*, Año 5, No. 2, Abril-Junio.
- Ge, Wei. 1999. "Special Economic Zones and the Opening of the Chinese Economy: Some Lessons for Economic Liberalization", *World Development*, Vol. 27, No. 7.
- Gereffi, Gary. 1990. "Paths of Industrialization: An Overview", en Gereffi, Gary y Wyman, Donald L. (compiladores), *Manufacturing Miracles. Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. New Jersey: Princeton University Press.
- 1995. "Global production systems and third world development", en Stallings, Barbara (compiladora), *Global change, regional response. The new international context of development*, Cambridge University Press.
- 1997a. "The Organization of Buyer- Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks", en Gereffi, Gary, and Miguel Korzeniewicz, *Commodity Chains and Global Capitalism*, Greenwood Press.
- 1997b "Contending Paradigms for Cross- Regional Comparison: Development Strategies and Commodity Chains in East Asia and Latin America", en Peter H. Smith (compilador), *Latin America in Comparative Perspective. New Approaches to Methods and Analysis*, Boulder: Westview Press.
- 1998. "Commodity chains and regional divisions of labor in East Asia", en E. M. Kim (compilador), *The Four Asian Tigers: Economic development and the global political economy*: San Diego: Academic Press.
- Gereffi, G., y Tam, T. 1998. "Industrial upgrading through organizational chains: Dynamics of rent, learning, and mobility in the global economy", paper presented at the 93<sup>rd</sup> annual meeting of the American Sociological Association, San Francisco, California, August 21-25.
- González, Alfredo. 1997. "Economía y sociedad: los retos del modelo económico", *Cuba: Investigación*

- Económica*, INIE, Año 3, No. 3- 4, Julio- Diciembre.
- Greider, William. 1997. *One World, Ready or Not. The Manic Logic of Global Capitalism*, New York: Simon & Schuster.
- Henderson, Jeffrey. 1989. *The Globalization of High Technology Production: Society, Space and Semiconductors in the Restructuring of the Modern World*, London: Routledge.
- Ingham, Barbara. 1993. "The Meaning of Development: Interactions Between "New" and "Old" Ideas, *World Development*, Vol. 21, No.11.
- Johanson, Elena. 1994. "The Economics of Export Processing Zones Revisited", *Development Policy Review*, Vol. 12, No. 4.
- Kaplinsky, R.1993. "Export Processing Zones in the Dominican Republic: Transforming manufactures into Commodities", *World Development*, Vol. 21, No. 11.
- Lage, Carlos, Intervención en el 5to Pleno del Comité Central (23 de marzo de 1996), Ministerio de Economía y Planificación, La Habana.
- Leys, Colin. 1996. "The Crisis in Development Theory", *New Political Economy*, Vol. 1, No. 1, March.
- Looney, Robert E.1994. "Manufacturing Contribution to Pakistan's Economic Expansion: Commodity or Service- Led Growth", *Development Policy Review*, Vol. 12.
- Marquetti, Hiram. 199. *La industria cubana en los años 90: reestructuración y adaptación al nuevo contexto internacional*, (Tesis Doctoral), mimeo, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana.
- Martínez Soler, Francisco.1981. "Hacia una estrategia de desarrollo económico y social de Cuba hasta el año 2000", *Cuestiones de la Economía Planificada*, No. 8, La Habana, Abril- Junio.
- McMichael, Philip. 1994. "Global Restructuring: Some Lines of Inquire", en McMichael, Philip (compilador), *The Global Restructuring of Agro-Food Systems*, Ithaca. Cornell University Press.
- Monreal, Pedro. 2000. "Estrategias de inversión sectorial y reinserción internacional de Cuba", en De Miranda, Mauricio (compilador). 2000. *Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe. Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba y México*. Bogotá: Tercer Mundo Editores -Pontificia Universidad Javeriana de Cali.
- Monreal, Pedro. 1999. "Sea Changes. The New Cuban Economy", *NACLA Report on the Americas*, Vol. XXXII No.5, March- April.
- Panitch, Leo. 1994. "Globalisation and the State", *The Socialist Register 1994*. London: The Merlin Press.
- Partido Comunista de Cuba. 1976. *Plataforma Programática del Partido Comunista de Cuba. Tesis y Resolución*. La Habana Departamento de Orientación Revolucionaria del

- Comité Central del Partido Comunista de Cuba.
- Partido Comunista de Cuba. 1997. Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba, *Granma*, Suplemento Especial, 7 de Noviembre.
- Patterson, Rubin y Bozeman, James. 1999. "Comparativist Study of State Promotion of Science and Technology. Cases: Bostwana and Singapore", *Journal of Developing Societies*, Vol. XV No. 1, April.
- Pérez, Humberto. 1982. "La Plataforma Programática y el desarrollo económico de Cuba", *Cuba Socialista*, No. 3.
- Pérez Villanueva, Omar Everlenny. 1998. *El papel de la inversión extranjera directa en los países subdesarrollados. El caso de Cuba*, Tesis de Doctorado (mimeo), Centro de Estudios de Economía Cubana de la Universidad de La Habana.
- Pons Duarte, Hugo. 1998. "Cuba: Industrialización y Desarrollo", *Investigaciones Económicas*, Año 4, No. 1, La Habana, Enero- Marzo.
- Rabach, Eileen y Mee Kim, Eun. 1997. "Where is the Chain in Commodity Chains? The Service Sector Nexus", en Gereffi, Gary, y Miguel Korzeniewicz, *Commodity Chains and Global Capitalism*, Greenwood Press.
- Rodríguez, Gonzalo. 1980. *El proceso de industrialización de la economía cubana*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Rodríguez, José Luis, 1996a. *Perspectivas Económicas de Cuba en 1996*, World Economic Forum, Davos (Febrero 1-6, 1996), Ministerio de Economía y Planificación, La Habana.
- 1996b. "Cuba 1990- 1995: reflexiones sobre una política acertada", *Cuba Socialista*, No. 1.
- 1990. *Estrategia del desarrollo económico en Cuba*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Sabel, Charles F. 1994. "Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development", en Smelser, Neil y Richard Swedberg, *Handbook of Economic Sociology*, Rusell Sage Foundation and Princeton University Press.
- Sinclair, M. Thea. 1998. "Tourism and Economic Development: A Survey", *The Journal of Development Studies*, Vo. 34, No. 5, June.
- Stark, David, y Laszlo Bruszt. 1998. *Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe*, New York: Cambridge University Press.
- Schein, Edgar. 1999. *Strategic Pragmatism.: The Culture of Singapore's Economic Development Board*, Cambridge: MIT Press.
- Trueba González, Gerardo. 1995. "Reflexiones sobre la reestructuración industrial en las condiciones de la actualidad cubana: las pequeñas y medianas empresas", *Boletín de Información Sobre Economía Cubana. CIEM*, No. 23, La Habana, Septiembre- Octubre.

- 1997. *Factores dinámicos de la economía cubana en los umbrales del siglo XXI. La ciencia y la innovación tecnológica*. La Habana: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asia Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.
- Wilmore, L. 1995. "Export Processing Zones in the Dominican Republic: A comment to Kaplinsky", *World Development*, Vol. 23, No. 3.
- Yip, George. 1998. *Asian Advantage: Key Strategies for Winning in the Asia Pacific Region*, Reading: Addison- Wesley.