

## **MATERIALES DE TRABAJO No. 5**

**LATINOAMERICA HACIA LA ECONOMIA  
MUNDIAL: Condiciones para el desarrollo  
de la “competitividad sistémica”**

Dirk Messner

## **MATERIALES DE TRABAJO No. 5**

### **LATINOAMERICA HACIA LA ECONOMIA MUNDIAL: Condiciones para el desarrollo de la “competitividad sistémica”**

Dirk Messner



**C 98 - 03701**

## PRESENTACION

Con el No. 5 de la serie Materiales de Trabajo, presentamos un texto sobre "*Competitividad Sistémica*" del Dr. Dirk Messner que originalmente fue publicado por la Fundación Friedrich Ebert en Argentina

En la primera parte, el autor describe los problemas principales de las economías que después de la fase de sustitución de importaciones se abren al mercado regional y mundial.

Dentro de la segunda parte, como posible respuesta para superar algunos rezagos, Messner desarrolla el concepto de la "*Competitividad Sistémica*". A los dos niveles analíticos tradicionales, de lo *Macro* y lo *Micro*, el autor adiciona dos niveles más: el nivel *Meta* y el nivel *Meso*, los cuales examinan factores tales como la capacidad de una sociedad para procurar la integración social y alcanzar un consenso sobre el rumbo concreto de las transformaciones necesarias. Además, analizan la formación de un entorno capaz de fomentar, complementar y multiplicar los esfuerzos de las empresas.

En fin, el trabajo seguramente puede aportar elementos importantes y novedosos a una discusión sobre una política industrial.

Ekart Wild  
Representante en México de la  
Fundación Friedrich Ebert

Julio de 1998

## **Latinoamérica hacia la economía mundial: condiciones para el desarrollo de la “competitividad sistémica”**

**Dirk Messner\***

*\* Instituto de Paz y Desarrollo de Duisburg*

Los programas de ajuste del Banco Mundial y de FMI han puesto en tela de juicio la estrategia tradicional de desarrollo de sustitución de importaciones orientada al mercado interno. En muchos países de la región, la década pasada estuvo signada por políticas pendulantes, en cuyo marco se alternaban liberalizaciones parciales, políticas de estabilización e intentos por modernizar el viejo modelo de desarrollo. Hacia fines de los 80, todo el continente (con excepción de Venezuela y Cuba) ingresa en una fase de reorientación económica, probablemente irreversible: el objetivo explícito de los gobiernos es integrar rápidamente las economías nacionales en la economía mundial y llevar a cabo un acelerado proceso de modernización, cuyo marco referencial es el mercado mundial. Dentro de esta profunda transformación, la mayoría de los países se vuelca hacia las políticas económicas neoliberales. Los esfuerzos estabilizadores y las medidas de apertura externa, de desregulación y de liberalización abrieron múltiples posibilidades y pueden aportar a la superación del estancamiento sostenido.

- ◊ Las medidas exitosas de estabilización (como por ejemplo, el saneamiento de los presupuestos, la reducción de la deuda interna, la política monetaria restrictiva), son condiciones necesarias para reducir la alta inflación, que en los años 80, en muchas economías latinoamericanas, condujo a distorsiones sociales y económicas, impidió la formación de capital y la realización de inversiones e indujo a la fuga de capitales.
- ◊ La apertura externa apunta al fortalecimiento de la capacidad de exportación y a la apertura de nuevos mercados, así como a potenciar el crecimiento. Esto es especialmente importante para que países pequeños y medianos con mercados internos reducidos, puedan

superar bloqueos al crecimiento. La orientación unilateral al mercado interno, característica del pasado, desembocó en una trampa de estancamiento.

- ◊ La apertura externa eleva la presión de la competencia sobre las empresas y colabora para que, en muchos países, las estructuras empresariales oligárquicas dominantes se quiebren. Esto le otorga más posibilidades a un crecimiento impulsado por la productividad, que a su vez abre espacios para el aumento del salario real. Mientras que en Latinoamérica los salarios reales en la industria bajaron un 25% entre 1980 y comienzos de los 90, en las economías fuertemente exportadoras del Este asiático (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong, Singapur) subieron en más del 170%, sobre la base de marcados aumentos de la productividad.
- ◊ La orientación al marco referencial que representa el mercado mundial puede acelerar procesos de aprendizaje organizativo-tecnológicos, que habían ido desapareciendo gradualmente durante la etapa de orientación al mercado interno.
- ◊ En las décadas de la sustitución de importaciones, en muchos países predominaba una situación de empate político y económico entre la oligarquía agraria tradicional y las empresas industriales orientadas al mercado interno, lo que dificultó la configuración de políticas económicas coherentes y confiables a largo plazo. En los años 80, las fuerzas que estaban por una modernización del viejo modelo de desarrollo y las que promovían la apertura externa se bloquearon mutuamente. La transformación económica actual puede aportar al desbloqueo de relaciones sociales encallecidas.
- ◊ La privatización y la desregulación pueden colaborar para reducir las burocracias estatales hipertrofiadas y fortalecer las fuerzas del mercado.
- ◊ La liberalización y la apertura externa desarticulan estructuras clientelistas que bloquean el desarrollo. Un ejemplo: en el marco de las economías caducas, para los empresarios era más importante cuidar las "buenas relaciones" con los funcionarios de los ministerios responsables de la política aduanera para proteger a la propia empresa de la competencia, que desarrollar estrategias de modernización.

Al mismo tiempo, los “tratamientos de shock” neoliberales y las reformas estructurales macroeconómicas introducidas, provocan múltiples efectos contraproducentes y no responden a las exigencias que deben confrontar los países latinoamericanos en la economía mundial. Después de una década del 80 caracterizada por políticas de idas y venidas (“stop-and-go- policies”), en muchos países, las políticas de apertura y liberalización resultan demasiado rápidas, demasiado radicales y no están acompañadas por reformas estructurales y sectoriales activas. Como consecuencia, sectores enteros de la industria son víctimas de la competencia internacional. Si bien los programas de estabilización dan resultado en la mayoría de los países, aún no fue posible poner en marcha procesos de crecimiento y modernización económica sustentables, ni de desarrollo de la competitividad en ramas de la producción con alto valor agregado. Si bien el ajuste estructural neoliberal ayuda a eliminar los restos del viejo modelo de desarrollo y a promover el desbloqueo, no representa una estrategia sustentable a largo plazo para reformular la economía y la sociedad.

## **I. Las “sombras del pasado”: condiciones socioeconómicas iniciales ante la revolución de la economía mundial y la dinámica del proceso de reforma**

Teóricamente, la estrategia de sustitución de importaciones orientadas al mercado interno estuvo pensada como forma de atenuar el retraso en el desarrollo industrial. La construcción de estructuras industriales nacionales coherentes se vería seguida por una integración paulatina a la economía mundial.<sup>1</sup> Al aislar a las industrias de la competencia internacional a través de impuestos aduaneros excesivos durante décadas, éstas se desvincularon también de los procesos de aprendizaje organizativo-tecnológicos de la economía mundial, se acentuaron los procesos de concentración y disminuyeron la competencia y la dinámica innovadora. En lugar de acercarse a los estándares de producción internacional, la brecha entre los niveles de eficiencia latinoamericanos y los de la economía mundial aumentó cada vez más.<sup>2</sup> En los años 80 existía una gran esperanza, particularmente difundida en México y Argentina, de poder recorrer una transición lineal y sin crisis desde la orientación al mercado interno a la orientación mundial; lo que se demostró como un error. La apertura hacia la economía mundial y el desafío de construir

---

<sup>1</sup> Prebisch, R. *Für eine bessere Zukunft der Entwicklungslander*, Berlin 1968; Cardoso, F./Faletto, E. *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika*, Frankfurt 1976.

<sup>2</sup> Fajnzylber, F., *La industrialización trunca de América Latina*, México City 1983; Eßer, K., “Wirtschaftspolitische Neuorientierung in Lateinamerika”, en: *BMZ Materialien*, N° 89, *Lateinamerika und Europa in den 90er Jahren*, Bonn 1994; Marmora, L./Messner, D., “Der Abstieg Argentiniens und der Aufstieg Südkoreas”, en: *Zeitschrift für Lateinamerika*, N° 40/41, Viena 1991; Messner, D. “Der schwierige Weg aus der Krise des binnenmarktorientierten Industrialisierungsmodells- Das Beispiel Uruguay”, en: Bodemer, K. et al. (edit) *Uruguay zwischen Tradition und Moderne*, Hamburg 1993.

estructuras económicas competitivas a nivel internacional marca un corte radical con el pasado y confronta a las sociedades latinoamericanas con grandes desafíos<sup>3</sup>.

En uno de sus últimos análisis sobre Latinoamérica, The Economist señala con razón: "Los últimos cinco años han cambiado más las expectativas que la realidad"<sup>4</sup>. Cabe preguntarse, entonces, acerca de las condiciones socioeconómicas iniciales en Latinoamérica dentro del proceso de inserción en la división internacional del trabajo. La dinámica del proceso de transformación y las condiciones en las cuales se reorientó la economía, pueden sintetizarse en **ocho áreas problemáticas**:

1. En las últimas décadas, la **productividad laboral** en Latinoamérica creció lentamente: la **capacidad innovadora** del modelo de sustitución de importaciones era reducida. Entre 1950 y fines de los 80, la productividad laboral de la industria latinoamericana se estancó en un nivel equivalente al 25% de la productividad laboral estadounidense. En el mismo periodo, los países restantes de la OCDE (como grupo) pudieron acortar la distancia entre su nivel de productividad laboral y el de los EEUU, de un 45% de los estándar norteamericanos pasaron a un holgado 80%. En especial se recuperaron las economías de los tigres del este asiático (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong, Singapur), en las cuales el nivel de productividad a principios de los años 50 representaba apenas la mitad del de Latinoamérica<sup>5</sup>, en 1985 ya lo había alcanzado y desde entonces crece en un promedio anual del 10%, mientras que en el continente iberoamericano apenas si aumentó, como consecuencia del endeudamiento y de la crisis de acumulación de los años '80. Esto significa que en América Latina son necesarios enormes saltos de la productividad para poder aumentar en forma sostenida la competitividad. Entretanto, ya se lanza a ocupar un espacio en la economía mundial, la segunda generación de países asiáticos en vías de industrialización (Indonesia, Malasia, Tailandia, China).

2. Desde los años 80 **las estructuras económicas mundiales** y los determinantes de la competitividad sufren profundos cambios como consecuencia de transformaciones tecnológicas de amplio alcance. Se instala un **nuevo paradigma productivo, basado en la organización y el conocimiento**. En esta fase de rápidas **transformaciones** tecnológicas, los índices promedio de inversión en Latinoamérica (1980-93) rondan el 16%; en cambio Corea del Sur y

---

<sup>3</sup> Hurtienne, T./Mármora, I./Messner, D./Müller-Platzberg, U./Töpfer, B., *Cambio de rumbo en el Cono Sur-Crisis y oportunidades*, Caracas 1994.

<sup>4</sup> Economist, 9/12/1995, Latin America Finance, pag. 4.

<sup>5</sup> CEPAL, *Reconstrucción productiva con equidad*, Santiago 1990, pág. 63.

Taiwan superan el 30%<sup>6</sup>. De esto se deriva que las economías latinoamericanas cuenten con un aparato productivo envejecido. Al mismo tiempo, los gastos para investigación y desarrollo, como indicador de la inversión realizada para ampliar el ámbito de competencia tecnológica, son bajos desde hace décadas. En Latinoamérica la proporción de los mismos en el PNB desde comienzos de los 80 llega al 0,4% (1990: Brasil 0,6%; Argentina 0,4%; Chile 0,6%, Bolivia 0,1%; Perú 0,2%)<sup>7</sup>. En países como Taiwan y Corea del Sur, a quienes se comparan con gusto los países latinoamericanos avanzados, la proporción del PNB destinado a inversiones para investigación y desarrollo, desde hace dos décadas, se aproxima al 3%. En este contexto resulta evidente que el proceso de la apertura externa implicará procesos de saneamiento y desindustrialización; la distancia hasta el nivel tecnológico internacional a menudo es tan grande que resulta más costoso modernizar las viejas empresas que invertir en nuevas plantas de producción. En Latinoamérica debe llevarse a cabo un proceso de recuperación acelerado y una profunda modernización del aparato productivo, si es que el continente no quiere seguir perdiendo protagonismo en la economía mundial. Para esto es necesario, ante todo, que los índices de inversión sean marcadamente superiores a los registrados hasta ahora.

3. El modelo de sustitución de importaciones se había orientado a la construcción de aparatos productivos cerrados (industrialización completa). Esto explica que muchos países latinoamericanos cuenten (o contaban al momento de la apertura radical) con estructuras industriales sumamente diversificadas, que en el pasado (incluso también en el debate de los países en vías de industrialización de los años 80) valían erróneamente como indicador de una recuperación exitosa en materia de modernización. El problema consiste en que las industrias erigidas son ineficientes en general, y no pueden sobrevivir en la economía mundial, algo similar a lo que sucede en los antiguos países socialistas. La reestructuración industrial implementada en la mayoría de los países desemboca necesariamente en **estrategias de especialización**; es por esto que en la fase de transformación profunda los procesos de desindustrialización son inevitables y su consecuencia es la **desaparición de puestos de trabajo**. Un ejemplo instructivo al respecto es el proceso que ha experimentado la industria automotriz argentina, en donde la dinámica de crecimiento y los aumentos de la productividad desde 1990 son espectaculares. La cantidad de automóviles producida se pudo aumentar de unos 100 000 (1990) a más de 400 000 (1994). El "efecto ocupacional" que generó fue positivo, aunque reducido dado el aumento de la productividad (aumento del empleo del 10%). En donde se manifiestan claramente efectos negativos en el nivel de empleo es en la industria de autopartes: el típico caso es el de Ciadea,

---

<sup>6</sup> CEPAL, *Panorama Económico de Latinoamérica* y Banco Mundial, *informes de Desarrollo Mundial*, varios números.

<sup>7</sup> CEPAL/UNESCO, *Educación y conocimiento*, Santiago 1992.



una empresa que fabrica autos como licenciataria de Renault. Desde fines de 1994, Ciadea se ha propuesto impulsar la modernización de sus aproximadamente 200 proveedores. Sólo siete proveedores estaban en condiciones de cumplir con el nivel de calidad determinado por las normas ISO-9000. En consecuencia se importan cada vez más piezas de Brasil u otros países. En términos generales, entre la industria automotriz argentina y la brasileña se está delineando un nuevo modelo de división del trabajo: como productoras de partes estratégicas, algunas de las empresas argentinas podrían, a su vez, convertirse en importantes proveedoras de las terminales brasileñas.<sup>8</sup>

La pregunta decisiva, por lo tanto, es si en el futuro será posible generar empleo suficiente en el nuevo marco político-económico. Las experiencias de los países del Este asiático, en donde la oferta de fuerza de trabajo ahora es más bien insuficiente, demuestran que, en principio, esto es posible. En Corea del Sur y Taiwan una política de empleo activa, una amplia estrategia de modernización para zonas del interior y para la agricultura y, en especial, tasas de crecimiento del PNB de alrededor del 7% durante tres décadas, hicieron posible que pese a los fuertes aumentos de la productividad no surgieran niveles de desempleo relevantes. Justamente este último aspecto es prácticamente irreal en Latinoamérica de modo que la modernización exitosa de la economía está acompañada por crecientes niveles de desempleo, en especial en la etapa de mayor transformación y apertura hacia la economía mundial.

4. Tras décadas de sustitución de importaciones, la **canasta de exportación de Latinoamérica** se compone en un 80% de productos agropecuarios, materias primas y muy pocos productos manufacturados, con muy bajo valor agregado; la proporción de productos de exportación de tecnología intensiva es minúscula. El volumen total de exportaciones (1995: US\$ 219 mil millones) del continente, no es mayor que las exportaciones agregadas de Corea del Sur y Taiwan. Sólo Corea del Sur exporta más bienes industriales que todos los países latinoamericanos juntos. El bajo nivel de exportaciones también se expresa en la proporción de exportaciones latinoamericanas en el comercio mundial, que bajó de un 6% a principios de los años 80 a un 4.5% en 1995. Esta tendencia rige también para Chile, país exportador: su participación en el comercio mundial bajó entre 1970 y 1994 de un 0.4% a apenas el 0.3%.<sup>9</sup> Esto significa que la capacidad de exportación de la región se sostiene sobre pilares endebles, las empresas no están presentes en los sectores de crecimiento de la economía mundial y en su

---

<sup>8</sup> Maceira, D.A., *Reconversión industrial y cambio estratégico en la Argentina*, CEPAL, serie CAN/93/S41, Santiago 1995; Messner, D. "Argentinien -Wirtschaftsstrategie im Umbruch", en Nolte, D./Werz, N. (edit), *Argentinien -Politik, Wirtschaft und Kultur*, Frankfurt 1994.

<sup>9</sup> Organización Mundial de Comercio, *International Trade -Trends and Statistics 1995*, Ginebra 1995.

mayoría cuentan con ventajas competitivas sólo en áreas de la producción sencillas y sensibles a las oscilaciones de los precios.

5. A nivel **empresarial** deben tomarse medidas de adaptación abarcativas. En primer lugar, haciendo una comparación internacional, la mayoría de las empresas latinoamericanas son pequeñas, lo que implica efectos negativos para su capacidad de invertir masivamente en investigación y desarrollo, o insertarse en la economía mundial en forma autónoma. Así, por ejemplo, en Argentina el tamaño promedio de las empresas (según volumen de ventas) a principios de los años 90 apenas llegaba a ser un décimo del promedio internacional<sup>10</sup>. En segundo lugar, las empresas pequeñas y medianas, en donde a menudo se cifran grandes esperanzas en materia de empleo, disponen de un potencial de desarrollo y exportación reducido. La oficina de CEPAL en Buenos Aires estima que sobre las 65.000 pequeñas y medianas empresas existentes, sólo algunos cientos de ellas estarán en condiciones de desarrollar potenciales de exportación<sup>11</sup>. En general, esto es aplicable a otros países de la región. En tercer lugar, el comercio exterior latinoamericano se concentra en unas pocas grandes empresas. El 52% de las exportaciones de bienes industriales recae sobre sólo 200 empresas. En Brasil, 95 grandes empresas concentran el 54% de dichas exportaciones; en México, 30 empresas reúnen el 76%; en Venezuela, una sola (Petróleos de Venezuela), el 88%. En el futuro habrá que aumentar radicalmente la cantidad de empresas que estén en condiciones de exportar. En este sentido, existen señales positivas por parte de Chile. En este país, la cantidad de empresas exportadoras entre 1975 y 1994 aumentó de 200 a 5 620. Cuarto, la mayoría de las empresas latinoamericanas están integradas verticalmente y actúan en forma aislada<sup>12</sup>. En la economía mundial, en cambio, dominan las redes empresariales o los cluster industriales, la competitividad de las empresas se basa cada vez más en el rendimiento de sus proveedores y del entorno empresarial institucional<sup>13</sup>. Esto último está poco desarrollado en Latinoamérica

---

<sup>10</sup> Kosacoff, B., *El desafío de la competitividad - La industria argentina en transformación*, Buenos Aires 1993. En el caso de Chile, F. Bacigalupo remite a esta área problemática ("Desafíos de la industria exportadora - una visión empresarial", en: Meller, P./Sáez, R.E. (edit.), *Auge exportador chileno*, Santiago 1995).

<sup>11</sup> Kosacoff, B., *Argentine Industry: Looking for a new Strategy after Import-Substitution*, Working Paper, n° 53, Buenos Aires 1995.

<sup>12</sup> comp. a nivel de cada país: Eßer, K. et al., "Neue Tendenzen in der Exportförderung - Beispiel Uruguay", DIE, Berlin 1995; Meyer-Stamer, J. et al., "Comprehensive Modernization on the Shop Floor: A Case Study on the Brazilian Machinery Industry", DIE, Berlin 1991; Meyer-Stamer, J., *Technology, Competitiveness, and Radical Policy Change - The Case of Brazil*, London 1995; Messner, D., "Uruguay - El sector industrial ante la apertura externa", DIE, Berlin 1990; Messner, D., "Búsqueda de competitividad en la industria maderera chilena", en: Revista de la CEPAL, n° 49, 1993; Kosacoff, B., *El desafío de la competitividad - La industria argentina en transformación*, Buenos Aires 1993.

<sup>13</sup> comp. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, New York 1990; Eßer, K./Hillebrand, W./Messner, D./Meyer-Stamer, *Systemic Competitiveness-New Governance Patterns for Industrial Development*, London 1996.

ya que en los últimos años apenas se invirtió en el mejoramiento de las zonas de radicación económica. Quinto, tras décadas de orientarse al mercado interno, el know-how exportador de las empresas latinoamericanas es reducido. Como lo demuestran las experiencias chilena y uruguaya<sup>14</sup>, para acumular conocimientos sobre normas, estándar de calidad y sobre cada mercado y segmento de los mismos en el comercio mundial, así como para desarrollar estrategias de comercialización sustentables, es necesario cierto tiempo.

6. El **estado desarrollista** tradicional de Latinoamérica ha sido fuertemente intervencionista, burocrático, centralizado, omnipresente y, por ello, sobreexigido y débil. Las estructuras institucionales de todos los países latinoamericanos deberán transformarse profundamente para estar a la altura de los nuevos desafíos; no basta con una reducción meramente cuantitativa del aparato estatal. Se trata de una redefinición del papel del Estado, de reformas administrativas profundas, así como de nuevas formas de la división del trabajo entre el sector público y el privado y también entre instituciones intermedias y organizaciones de la sociedad civil. La crisis organizativa-institucional del continente no se limita bajo ningún punto de vista al Estado. También las federaciones empresariales, que durante mucho tiempo se orientaron según el modelo por demás ventajoso de la "industrialización protegida", tienen un bajo nivel de desarrollo y cuentan con un potencial técnico y conceptual reducido como para poder efectuar sus propios aportes (por ejemplo, en el área de capacitación profesional) para la modernización de las zonas de radicación económica. Las fuerzas de la sociedad civil apenas pudieron desplegarse durante las décadas de dominación del Estado desarrollista, y los sindicatos también están desorientados, sumidos en una profunda crisis. Se resistieron durante largo tiempo al nuevo rumbo político-económico, deben asimilar los costos sociales del ajuste y al mismo tiempo definir su nuevo rol como fuerza opositora con capacidad de cooperación en el nuevo marco político-económico. La transformación tiene lugar con **actores sociales débiles** y en **un mercado poco desarrollado**. Es por esto que resulta difícil la configuración de formas innovadoras de asociación público-privada. Al mismo tiempo, resulta claro que la reestructuración económica y la integración en la economía mundial sin estructuración social no puede tener buenos resultados y desembocará necesariamente en la desintegración social.

7. En el contexto internacional, Latinoamérica se caracteriza por la marcada desigualdad en la distribución de ingresos. En el contexto del bloqueo al crecimiento del modelo de sustitución de importaciones, la **crisis social** no podía atenuarse. Además la política social de los países favorecía desde hacía tiempo fundamentalmente a la clase media y casi nada a los pobres. En la fase de la

---

<sup>14</sup> Messner, D. et al. *Hacia la competitividad industrial en Chile*, DIE, Berlín 1992; Eßer, K. et al., *Neue Tendenzen der Exportförderung - Beispiel Uruguay*, Berlín 1995.

transformación hacia la economía mundial, los problemas sociales primeramente se agudizarán. Los altos crecimientos de la productividad, que serán condición para lograr cierta competitividad, producen al mismo tiempo una disminución de la ocupación, que sólo puede sobrecompensarse a través de altos índices de crecimiento. Chile, cuya apertura comenzó a mediados de los años 70, debió luchar durante una década contra una desocupación masiva. Recién a fines de los 80 pudo atenuarse el problema del empleo, como consecuencia de altos y sostenidos índices de crecimiento. En los países en donde la transformación comenzó recién a finales de los 80, el problema del desempleo recién comienza: en Argentina el índice de desocupación oficial aumentó desde comienzos de 1993 y fines de 1995 del 10% a casi el 20%; en México, en donde las estadísticas oficiales moderan considerablemente la dimensión real de la crisis ocupacional, entre 1992 y 1995 aumentó del 3,7% al 6,6%. Estas cifras ocultan, por otra parte, que en el grupo de la población de menores ingresos (el quinto inferior) el desempleo es mucho mayor: en Argentina ronda el 30%, en Brasil, Uruguay y Paraguay el 20%, en Venezuela y Panamá llega al 40%.<sup>13</sup>

Estos desequilibrios sociales no pueden compensarse solamente con crecimiento. Es necesario implementar políticas sociales y una redistribución orientadas a los más pobres: no se trata tanto de un problema económico, sino político. El Banco Mundial ha señalado que en los países latinoamericanos podrían resolverse los problemas más acuciantes de la pobreza con una redistribución de sólo el 1% del PNB del 10% superior de la pirámide de ingresos hacia el 20% inferior.

Las experiencias de la primera y segunda generación de países en desarrollo asiáticos dan lugar a un gran optimismo (en una perspectiva de mediano plazo). A partir de Corea del Sur y Taiwan es sabido que el proceso de la integración al mercado mundial puede estar acompañado por una distribución del ingreso relativamente equilibrada. Incluso en Tailandia, Indonesia y Malasia ha mejorado notablemente la proporción de ingresos para el 20% inferior de la pirámide, en relación al quinto superior, tanto en términos absolutos como relativos, desde el comienzo del proceso de apertura a fines de los 70. Esto significa que la integración en la economía mundial no es un proyecto que deba financiarse a costa de los más pobres, contrariamente a las opiniones que se pueden leer tan a menudo en ese sentido. Ahora bien, en Asia la apertura dio lugar a políticas activas y sucesivas de radicación productiva, que fueron un importante aporte para el desarrollo de la competitividad nacional. La industria nacional fue y es protegida durante la fase necesaria para alcanzar cierto nivel de competitividad en el mercado mundial, esto significa que allí la orientación al mercado mundial

---

<sup>13</sup> CEPAL, *Social Panorama of Latin America*, Santiago 1995

no sigue en absoluto las recomendaciones políticas neoliberales<sup>16</sup>. Además, existe una fuerte promoción en el ámbito de la capacitación y la política social está orientada a los grupos más pobres. Sobre esta base es posible desarrollar procesos de crecimiento de efectos abarcativos. La posibilidad de tomar caminos alternativos similares en Latinoamérica, aún está pendiente.

La crisis social no sólo presenta un desafío ético, sino que también actúa como traba a la modernización y como problema económico. La pobreza y la desocupación socavan a mediano plazo la legitimidad y, con ello, la capacidad de acción del Estado y del proceso de reforma en general. En tanto las conductas políticas y económicas caóticas y la hiperinflación de la última fase del viejo modelo de desarrollo sigan arraigadas en la memoria de la gente, en la fase de transición se consentirá en pagar altos costos sociales, como lo demuestran, por ejemplo, las experiencias de Perú y Argentina. Sin embargo, a mediano plazo, las condenas sociales se convierten en un problema crónico, que puede amenazar al proceso de reforma económica y a la democracia.

Por otra parte, la erradicación de la pobreza es condición para la movilización de la creatividad de la población y es, por esto, un componente para el aumento de la capacidad económica de los países. Además, la paz social representa una fuerza productiva económica, hecho que debería aprenderse a partir de la exitosa historia del periodo de posguerra en Europa Occidental.

8. Por último el continente también debe cumplir con sus **tareas ecológicas** para poder recorrer un camino de desarrollo con posibilidades futuras. En Latinoamérica la crisis ecológica tiene cinco fuentes principales. En primer lugar, la economía iberoamericana todavía se caracteriza por las plantas de producción de consumo intensivo de energía y recursos, típicas de los años '60 y '70 (déficit de modernización). En segundo término, los problemas ambientales se agudizan debido a la pobreza y a las estructuras injustas de distribución (ej. campesinos que queman bosques y selvas para ganar tierras de cultivo). En tercer lugar, para enfrentar las cargas del endeudamiento, muchos países se ven obligados a exportar, lo que a menudo conduce a la sobreexplotación de recursos naturales y al establecimiento de bajos estándares ambientales<sup>17</sup>. Cuarto, las reformas

---

<sup>16</sup> En su estudio "The East Asian Miracle" el Banco Mundial intenta presentar los nuevos países industrializados del Este Asiático como experiencias exitosas en materia de economía liberal. Este estudio ha provocado, con razón, duras críticas, ya que en base a los múltiples estudios empíricos realizados, prácticamente no cabe duda en cuanto a que las estrategias político-económicas de las economías del este asiático pueden interpretarse justamente como antismodelos de los programas de ajuste del FMI y del Banco Mundial.

<sup>17</sup> Un nuevo estudio del Banco Mundial remite a este problema. En el mismo se intenta evaluar el consumo irreversible de los recursos naturales en los países en desarrollo desde el punto de vista económico (cultivo exhaustivo, explotación de recursos naturales no renovables). El estudio demuestra que los "éxitos" exportadores en muchos países (por ejemplo en Ghana) no se basa en una mejora de las capacidades

neoliberales suelen estar acompañadas por un cierto descuido en el área de la política ambiental. Así, por ejemplo, por falta de protección de los recursos naturales en los años 80 en Chile, el abuso en la pesca provocó que las reservas ictícolas se vieran seriamente amenazadas. Quinto, en el proceso de apertura suelen importarse las tecnologías y estándar ambientales más modernos, es decir que se desencadenan procesos de modernización ecológica; pero, al mismo tiempo, los países latinoamericanos se enfrentarán al problema básico - como los países industrializados- de conciliar el desarrollo económico y los requerimientos ambientales, porque naturalmente tanto la modernización económica como la orientación al mercado mundial acarrearán nuevos problemas político-ambientales

Hasta ahora, en la mayoría de los países latinoamericanos se le ha otorgado escaso significado a la dimensión político-ambiental del desarrollo, pese a que no cabe duda en cuanto a que la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos y el rendimiento político-ambiental, cobran cada vez más importancia como determinantes de la competitividad internacional<sup>18</sup>.

Junto a estas "sombras del pasado" no hay que dejar de ver que la crisis de endeudamiento externo e interno en Latinoamérica no ha sido superada en absoluto: en la primera mitad de la década del 90, muchos países equilibraron sus presupuestos estatales mediante amplios programas de privatización. Los ingresos de capital en los 90 provinieron mayoritariamente de inversiones de cartera que, como los demostraron las reacciones a la crisis mexicana de 1994/95, resultan especialmente sensibles a las oscilaciones del mercado<sup>19</sup>. Las inversiones directas de los últimos años provienen ante todo de los grandes proyectos de privatización, que finalizarán en un tiempo previsible. En 1994 la deuda externa del continente aumentó en 5,3%, alcanzando los 553 mil millones de dólares. El porcentaje del servicio de la deuda (intereses más amortización/exportaciones) es, en promedio, del 18% (1982/83:40%), aunque en algunos países es superior: en Argentina y México, 25%, en Perú, 21% y en Nicaragua llega al 100%<sup>20</sup>. Un empeoramiento de la coyuntura económica mundial y los problemas concomitantes en el área de exportaciones, el aumento de los intereses en los mercados de capital internacionales o también una

---

productivas, sino en la explotación extrema de fuentes naturales. World Bank, *Monitoring Environmental Progress - A Report on Work in Progress*, Washington 1995.

<sup>18</sup> Porter, M.E./van der Linde, C., "Toward a new Conception of the Environment-Competitiveness Relationship", en "Journal of Economic Perspective", n° 4, 1995; Sholz, I. et al., *Ökologische Produktaufgaben in der EU als Herausforderung für Entwicklungslandexporte - Beispiel Chile*

<sup>19</sup> Ros, J., "La crisis mexicana y la reforma de la política macroeconómica", en *Pensamiento Iberoamericano*, n° 27, 1995

<sup>20</sup> CEPAL, *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1994-1995*, Santiago 1995

segunda crisis de divisas y financiera del tipo de la mexicana en 1994/95 podrían agudizar nuevamente la problemática de la deuda.

La esquematización de las ocho áreas problemáticas muestra que dentro del proceso de reorientación estratégica del desarrollo latinoamericano, todos los sectores de la sociedad están bajo fuertes presiones de reforma. Los desafíos superan ampliamente la cuestión de la estabilización económica y del ajuste macroeconómico, que aún siguen ocupando un primer plano en muchos debates. Del mismo modo, el hecho de reducir la discusión en torno a la buena administración al mero achicamiento del aparato estatal, tampoco responde a los requerimientos de reforma social e institucional. Sin ánimo de alimentar un pesimismo innecesario en cuanto a las posibilidades de desarrollo, cabe señalar que la dinámica de la transformación y el grado en que se encuentra el proceso de reforma deberían ser claros: de ninguna forma dicho proceso está cerrado, sino que, más bien, recién comienza.

A continuación se presenta el modelo de "competitividad sistémica", a través del cual se esquematiza una estrategia de modernización que intenta responder a los nuevos requerimientos de la economía mundial, más allá de las reformas macroeconómicas.

## II. La competitividad sistémica

El concepto de "competitividad sistémica"<sup>21</sup> constituye un marco de referencia para los países tanto industrializados como en desarrollo. Hay dos elementos que lo distinguen de otros conceptos dirigidos a determinar los factores de la competitividad industrial:

- La diferenciación entre cuatro niveles analíticos distintos (meta, macro, meso y micro), siendo en el nivel meta donde se examinan factores tales como la capacidad de una sociedad para la integración y la estrategia, mientras que en el nivel meso se estudia la formación de un entorno capaz de fomentar, complementar y multiplicar los esfuerzos al nivel de la empresa.
- La vinculación de elementos pertenecientes a la economía industrial, a la teoría de la innovación y a la sociología industrial, con los argumentos del reciente debate sobre gestión económica desarrollado en el plano de las ciencias políticas en torno a las policy-networks.

Las empresas industriales de los países desarrollados y de los países en vías de desarrollo se ven hoy ante la necesidad imperiosa de incrementar su competitividad. Semejante desafío proviene de una competencia cada vez más dura, una "carrera" por adoptar y adaptar modelos de producción "japoneses" y un cambio tecnológico acelerado. En esa carrera están enfrascadas todas las empresas, ya que hasta las posiciones hegemónicas se tornan cada vez más vulnerables. Los esfuerzos más importantes para elevar la competitividad deben efectuarse a nivel de empresa. Ahora bien, la competitividad internacional no se explica exclusivamente a nivel empresarial. Las empresas se hacen competitivas al cumplirse dos requisitos fundamentales: primero, estar sometidas a una presión de competencia que las obligue a desplegar esfuerzos sostenidos por mejorar sus productos y su eficiencia productiva; segundo, estar insertas en redes articuladas dentro de las cuales los esfuerzos de cada empresa se vean apoyados por toda una serie de externalidades, servicios e instituciones. Ambos requisitos están condicionados a su vez por factores situados en el nivel macro (contexto macroeconómico y político-administrativo) y en el nivel meso.

El primer requisito no se cumplió durante largo tiempo en los países en desarrollo que seguían una estrategia de industrialización orientada al mercado interno. Al amparo de murallas proteccionistas se hizo el intento de montar industrias nacionales altamente integradas, prescindiendo en muchos casos de la competencia, ya que el mercado nacional era demasiado estrecho para más de una empresa, tanto, que la admisión de una más habría alejado bastante la

---

<sup>21</sup> Ver: Eßer/ Hillebrand/ Messner/ Meyer-Stamer 1996



posibilidad de contar con las deseadas economías de escala. La falta de presión competitiva hizo que las empresas nacionales –y, en muchos casos, las filiales de las multinacionales– quedaran muy rezagadas en términos de eficiencia con respecto a los niveles internacionales (Esser, 1992). Algo parecido sucedió en los ex países socialistas (Messner y Meyer-Stamer, 1992). Las políticas de ajuste estructural practicadas en los países en vías de desarrollo a lo largo de los años 80 tendieron, por lo tanto, a incrementar la competitividad de las empresas, aumentando la presión sobre las mismas al liberalizar el comercio exterior y reducir los subsidios.

El segundo requisito no ha sido suficientemente considerado en el reciente debate sobre política de desarrollo. El concepto ortodoxo de ajuste estructural se movía a dos niveles: el macro y el micro. Las medidas adoptadas en el nivel macro (estabilización, liberalización y desestatización, apertura al mercado externo, devaluación) apuntaban a corregir distorsiones en las estructuras de incentivos y estimular así al empresariado latente en el nivel micro, cuyo desarrollo había sido nulo debido a las múltiples restricciones estatales y a la distorsión de los precios (Thomas 1991, Banco Mundial 1993). En la práctica, sin embargo, ese intento de vitalizar y dinamizar el sector empresarial quedó no pocas veces por debajo de las expectativas. Tal cosa ocurrió por haberse subestimado dos factores: la complejidad de los requerimientos a las empresas y la importancia del entorno institucional.

En los últimos años y en el marco de diversas disciplinas han sido elaborados varios conceptos destinados a englobar –a distintos niveles de agregación– los *requerimientos a las empresas* y los *requerimientos al entorno institucional*. En cuanto a los factores internos de la empresa, la sociología industrial hizo notar en fecha temprana que las empresas procuran adaptarse a los nuevos requisitos competitivos implantando “nuevos conceptos de producción” (Kern y Schumann, 1984) que implican el abandono de patrones organizativos ya superados de tipo taylorista y basados en la división del trabajo. Durante largo tiempo fue imposible prever si acabarían imponiéndose los conceptos orientados a la técnica (*Computer-integrated manufacturing*)<sup>22</sup> o los de orientación humana (organización antropocéntrica *flexible specialization, lean manufacturing*)<sup>23</sup>. Desde la óptica de la teoría de la gestión, el concepto de *reengineering* explica con mayor perspicacia la ruptura radical que las empresas necesitan consumir con los conceptos de organización desfasados (Hammer, 1990). Aparte de ello, tanto la teoría de la gestión como la sociología industrial han tematizado las relaciones interempresariales de subcontratación –un fenómeno cambiante y cada vez más

<sup>22</sup> Para tener una sinopsis, v. Noack et al. (1990) y Fiedler y Regenhardt (1991).

<sup>23</sup> Sobre la organización antropocéntrica, v. Lehaer (1991), sobre *flexible specialisation*, Schmitz (1989, 1990), sobre *lean manufacturing*, Womack, Jones y Roos (1990).

intenso— aplicando conceptos como el de *just-in-time* y el de las cadenas de valor agregado.<sup>24</sup>

Otros enfoques han permitido observar con mayor amplitud el fenómeno consistente en las redes de cooperación interempresarial. Con el trasfondo de experiencias recogidas en industrias tanto tradicionales (en los *industrial districts* italianos)<sup>25</sup> como nuevas (en el Silicon Valley de California, ver por ej. Savenian, 1994), quedaron demostrados los efectos estimulantes de la aglomeración (*clusters*) sobre la competitividad de las empresas, demostración que engarza con reflexiones anteriores de Alfred Marshall. El énfasis recae en las ventajas que surgen bajo el aspecto de la "eficiencia colectiva" (Schmitz, 1989) a través de la intensa comunicación informal y del aprendizaje interactivo (Lundvall, 1988). Se destaca la complementariedad existente entre competencia y cooperación, así como la importancia que reviste un entorno institucional formado en parte por medios políticos; las investigaciones que se efectúan desde ese enfoque no se limitan al nivel micro, es decir, al de las empresas.

La investigación de los clusters fue ampliada por Michael Porter en su análisis de las "ventajas competitivas nacionales" (Porter 1990), que configuran un "diamante" cuyas aristas son las estrategias y estructuras empresariales, la competencia, las condiciones de la demanda, las condiciones factoriales, así como las industrias afines o de apoyo. La competitividad industrial proviene en medida determinante de la calidad de la zona para la radicación industrial. Por cierto que Porter se centra en los clusters de empresas y en las empresas subcontratistas y de servicios que apoyan a las primeras. El nivel nacional emerge en su enfoque a la manera ortodoxa-neoliberal, es decir, como un contexto que ejerce presión sobre las empresas. Porter examina apenas los aspectos político-institucionales localizados más allá de la formación de entornos en los países de industrialización tardía.

Una visión algo diferente de las condiciones generales que determinan el comportamiento de las empresas y el entorno de las mismas está dada en los análisis de "sistemas de innovación nacional",<sup>26</sup> que dan continuidad a los estudios sobre la innovación en el campo de la economía.<sup>27</sup> Esas aproximaciones esciaren la importancia de una serie de factores políticos, institucionales y económicos para el desarrollo empresarial. De acuerdo con ellas, el comportamiento de la empresa depende no sólo de la estructura general de los incentivos, sino además de arreglos institucionales muy específicos, que se van

<sup>24</sup> Sobre *just-in-time*, v. Wildemann (1990); sobre cadenas de valor agregado, Porter (1985) y Normann y Ramírez (1993).

<sup>25</sup> V. Becattini (1990), Sengenberger y Pyke (1992) y Storper (1993).

<sup>26</sup> V. Nelson (1992), Lundvall (1992), Nelson y Rosenberg (1993).

<sup>27</sup> V. Nelson y Winter (1982), Freeman (1987) Dosi et al. (1988).

constituyendo a lo largo de prolongados períodos y que implican, por ejemplo, una orientación decididamente empresarial por parte de los centros de investigación de las universidades, la estructura básica de las relaciones industriales o el comportamiento de las entidades financieras.

En el marco de la OCDE se han desarrollado en los últimos años considerables esfuerzos para sistematizar los diferentes enfoques existentes sobre el fenómeno de la competitividad y resumirlos en un enfoque integral bajo el concepto de **"competitividad estructural"** (OCDE, 1992). Los elementos medulares de este concepto son (1) el énfasis en la innovación como factor central del desarrollo económico, (2) una organización empresarial situada más allá de las concepciones tayloristas y capaz de activar los potenciales de aprendizaje e innovación en todas las áreas operativas de una empresa, y (3) redes de colaboración orientadas a la innovación y apoyadas por diversas instituciones y un contexto institucional con capacidad para fomentar la innovación.

El concepto de "competitividad sistémica" se basa en el reciente debate de la OCDE. Nuestras reflexiones al respecto partieron de un fenómeno observado en numerosos países en desarrollo, que es la inexistencia o la insuficiencia del eficaz entorno empresarial enfatizado en el concepto de la OCDE. Semejante fenómeno puede impedir que el reajuste estructural fomente el desarrollo industrial aun cuando la estabilización a nivel macro haya sido exitosa: tal cosa se ha venido comprobando tanto en los países miembros de la OCDE como en los países de mayor o menor desarrollo relativo.<sup>28</sup>

Es justo señalar sin embargo que un entorno deficiente no impide en principio la creación de competitividad. Cuando las condiciones generales cambian básicamente con el paso de un mercado interno protegido a una economía abierta y cuando las empresas se ven ante la disyuntiva de elevar su eficiencia o salir del mercado, por lo menos una parte de ellas acomete los esfuerzos necesarios para mejorar con rapidez la competitividad.<sup>29</sup> Ésta surge en primer término allí donde es factible aprovechar determinadas ventajas estáticas de radicación industrial.<sup>30</sup> Pero la ausencia de un entorno eficaz restringe la capacidad de las empresas para desarrollar una competitividad duradera. Sucede que éstas no pueden concentrarse en la actividad productiva central que las hace competitivas por verse obligadas a desarrollar ellas mismas producciones y servicios internos que a otras empresas les basta con adquirir o explotar como efectos externos. En

---

<sup>28</sup> Sobre Nueva Zelanda, v. Schartz (1991), sobre México, Dornbusch y Werner (1994), sobre Bolivia, Messner (1993a) y sobre Tanzania, Gocht y Meyer-Stamer (1993).

<sup>29</sup> Meyer-Stamer et al. (1991), Meyer-Stamer (1994).

<sup>30</sup> Messner et al. (1991), Scholz et al. (1994).

consecuencia no se produce el *upgrading* permanente que distingue a las empresas de eficiencia duradera (Messner 1993b)

Nuestro concepto va más allá del que ha formulado la OCDE. El concepto de la OCDE y otros similares cubren sólo categorías económicas, soslayando casi por completo la dimensión política que interviene en la creación de competitividad. Se está llegando a un consenso sobre el hecho de que la creación de un entorno sustentado con el esfuerzo colectivo de las empresas y con la iniciativa conjunta de las asociaciones empresariales, el Estado y otros actores sociales puede conducir hacia un desarrollo relativamente acelerado de las ventajas competitivas (Hillebrand, 1991). Sin embargo, la literatura existente acerca de esta temática contempla en medida insuficiente los patrones de gestión en que se basan los procesos exitosos de industrialización tardía.<sup>31</sup> Pero también con respecto a los países industrializados se comprueba que los análisis de la competitividad prácticamente no están relacionados entre sí, como tampoco lo está la investigación de nuevos patrones de gestión en diferentes áreas de la política, como la política de estructuras industriales y la política tecnológica. Si bien es cierto que se ofrece una descripción detallada del entorno empresarial a crear, también es cierto que las propuestas políticas concretas con respecto a los mecanismos y métodos de identificación y tratamiento de problemas, de toma de decisiones, implementación y seguimiento de los resultados, no dejan de ser vagas e imprecisas.<sup>32</sup> Es más, en el discurso económico prima una ortodoxia que, si bien reconoce, en principio, las fallas del mercado –debido, entre otras cosas, a las externalidades–, considera que es mayor el peligro de las fallas del Estado. Los defensores de esta ortodoxia estiman por tanto que la gestión y la intervención pública en el área del desarrollo industrial son generalmente perjudiciales. Tal opinión se basa ciertamente en un concepto de gestión acorde con las ideas keynesianas y sociotecnológicas de los años 60 y 70, y no con los nuevos patrones de gestión que, basados en las redes de colaboración, se vienen imponiendo desde los 80. Al elaborar nuestro enfoque hemos recurrido al debate suscitado en estos últimos tiempos en el ámbito de las ciencias políticas en torno a los potenciales y alcances de estos patrones de gestión.

## **El concepto de la competitividad sistémica**

### **Niveles de competitividad sistémica**

Un país no puede elaborar cualquier cantidad de políticas o elementos de competitividad a partir del conjunto dado de determinantes de la "competitividad

---

<sup>31</sup> Por ejemplo Amsden (1989), Wade (1990).

<sup>32</sup> V., por ejemplo, OCDE (1992), p. 84 y s., 254 y s.

sistémica" (subsistemas e instrumentos de gestión). Los países más competitivos poseen

- estructuras en el **nivel meta** que promueven la competitividad.
- un **contexto macro** que ejerce una presión de performance sobre las empresas, y un **nivel meso** estructurado, donde el Estado y los actores sociales desarrollan políticas de apoyo específico, fomentan la formación de estructuras y articulan los procesos de aprendizaje a nivel de la sociedad
- un gran número de empresas situadas en el **nivel micro**, que buscan simultáneamente eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción, estando muchas de ellas articuladas en redes de colaboración mutua.

En contraste con ello, la mayoría de los países en desarrollo o en transformación se distinguen por las deficiencias que acusan en los cuatro niveles. ¿Cuáles son entonces los puntos de partida para los países que quieren desarrollar industrias competitivas a nivel internacional o elevar a ese nivel la competitividad de sus industrias ya existentes? ¿Qué medidas deben tomarse en primer término? La experiencia atesorada en una serie de países de mayor o menor éxito permite formular las siguientes conclusiones:

- En un comienzo, lo importante es la estabilidad del contexto macroeconómico (para ello, el déficit presupuestario, la deuda externa, la inflación y el tipo de cambio tienen que ser controlables, y las reglas del juego económico no deben cambiar reiteradamente, ya que esa es la única forma de ofrecer seguridad a la inversión) y la necesidad de que la macropolítica haga llegar a las empresas señales claras e inequívocas de que ellas deben acercarse a los niveles de eficiencia usuales en el ámbito internacional. A tal fin puede servir la política comercial, siempre que el desarme arancelario se produzca a lo largo de etapas previsible. La política reguladora de la competencia puede jugar un papel relevante para prevenir situaciones monopólicas.
- La política macroeconómica y la formación de estructuras mesoeconómicas se condicionan mutuamente. La estabilización en el nivel macro es una condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el desarrollo sostenido de la competitividad, pues ello presupone implementar las políticas de nivel meso. Pero la formulación de las mismas será poco promisorio mientras no se haga nada por estabilizar el contexto macro. La política tecnológica, por ejemplo, no alcanzará su objetivo de fortalecer la capacidad tecnológica de las empresas si los propios empresarios no buscan la competitividad. Las barreras arancelarias selectivas sirven para fortalecer las industrias sólo cuando las empresas aprovechan el tiempo disponible para hacerse competitivas.

- Numerosos países en vías de desarrollo que han vivido un largo período de orientación hacia adentro sufren hoy bloqueos en su desarrollo social y no han alcanzado el consenso sobre el rumbo que deberá adoptar la futura estrategia de su desarrollo económico (bloqueos en el nivel meta). El desbloqueo social y la implantación del nuevo patrón orientado al mercado mundial son dos procesos que van de la mano, posibilitando el aprendizaje en el terreno de la política económica. Para que los grupos clave de actores sociales sean capaces de formular políticas y trazar estrategias, es indispensable lograr un consenso cada vez más generalizado sobre el rumbo del desarrollo. Solamente una orientación básica común permite emprender procesos de búsqueda colectiva que a su vez posibilitan aproximarse al nuevo patrón genérico de desarrollo industrial y crear instituciones públicas e intermedias aptas para configurar los niveles macro y micro (creación de consenso en términos de política y política económica). Este proceso avanzará sin embargo a ritmos diferentes en función de las estructuras socioculturales de cada sociedad (tradiciones, valores, estructuras sociales básicas de organización y poder) cuya transformación es lenta (capacidad de integración social).

## La dimensión meta

La competitividad sistémica tiene como premisa la integración social, exigiendo no sólo reformas económicas, sino también un proyecto de transformación de la sociedad. La tarea pendiente en muchos países en desarrollo y en transformación radica en superar la fragmentación social y mejorar la capacidad de aprendizaje ante todo la capacidad para responder con prontitud y eficacia a los requerimientos de ajuste. La formación de estructuras a nivel de sociedad, como complemento de la formación de estructuras a nivel económico, eleva la capacidad de los diferentes grupos de actores para articular sus intereses y satisfacer entre todos los requerimientos tecnológico-organizativos, sociales, ambientales y los que plantea el mercado mundial, según acontece en muchos países en desarrollo o en transformación. La presencia de naciones inconclusas u otros factores desfavorables situados en el nivel meta se oponen –incluso a mediano plazo– a un desarrollo industrial encaminado hacia la competitividad internacional. Pocas serán las sociedades que atraviesen por un proceso de industrialización tan rápido y dinámico como el de Corea o Taiwan. Pero en muchas otras sociedades existen márgenes apropiados para el desarrollo de los factores esenciales en los cuatro niveles. La competitividad sistémica no es el privilegio permanente de un reducido grupo de países.

La capacidad de gestión necesaria a nivel meta implica la existencia de los siguientes elementos: un consenso acerca del modelo "orientación al mercado y al mercado mundial", coincidencia en el rumbo concreto de las transformaciones y concordancia en la necesidad de imponer los intereses del futuro a los bien

organizados intereses del presente. Una orientación tendiente a la solución conjunta de problemas presupone una clara separación institucional entre el Estado, la empresa privada y las organizaciones intermedias. Sólo esa separación hace posible la organización autónoma, los procesos de aprendizaje independientes y el desarrollo de una gran capacidad de anticipación y respuesta. Una vez implantada la separación de instituciones, es posible que surja un Estado autónomo y eficiente al tiempo que los grupos de actores sociales privados y públicos se muestren dispuestos a cooperar y articularse entre sí. Tales son los requerimientos funcionales de orden general, con miras a establecer reformas creativas en materia de gestión política; su fisonomía específica difiere de país a país en función de factores tales como la constelación político-institucional surgida en cada uno de ellos.

El más importante de los elementos que aseguran la coordinación en y entre los cuatro niveles sistémicos, es la disposición al diálogo entre los grupos importantes de actores sociales, disposición que ayuda a cohesionar esfuerzos y a canalizar conjuntamente el potencial creador de la sociedad. Los diálogos son imprescindibles para fortalecer las ventajas nacionales de innovación y competitividad y poner en marcha procesos sociales de aprendizaje y comunicación. Los diálogos fundamentan la disposición y la aptitud para implementar una estrategia de mediano a largo plazo, con vista al desarrollo tecnológico-industrial orientado a la competencia. La capacidad competitiva exige una elevada capacidad de organización, interacción y gestión por parte de los grupos nacionales de actores, que deben procurar finalmente una gestión sistémica que abarque a la sociedad en su conjunto.

### **La dimensión macro: estabilización del contexto macroeconómico**

Con miras a lograr una asignación efectiva de recursos, resulta clave la existencia de mercados eficientes de factores, bienes y capitales. Esto es una condición allí donde el concepto de gestión es pluridimensional y apuesta por la competencia, la cooperación y el diálogo social, a fin de canalizar los potenciales nacionales y desarrollar así la capacidad necesaria para operar con éxito en el mercado mundial. Las experiencias de los años 70 y 80 han demostrado que la inestabilidad del contexto macroeconómico perjudica de un modo sustancial la operatividad de estos mercados, ejerciendo asimismo un efecto negativo sobre el crecimiento de la economía.

Las fuentes más poderosas de inestabilidad macroeconómica son los déficits presupuestarios y de balanza de pagos, cuando son constantemente elevados. Los fuertes déficits presupuestarios acentúan las tendencias inflacionarias existentes y obstaculizan la actividad inversionista del sector privado, ya que éste ve limitadas sus posibilidades de obtención de créditos. Los déficits en la balanza

de pagos, inevitables con un tipo de cambio sobrevaluado, contribuyen a aumentar la deuda externa y, por ende, el servicio de la misma, lo que debilita en forma persistente la actividad inversionista nacional, al tiempo que entorpece la importación de bienes de capital, poniendo en peligro con ello los fundamentos mismos del crecimiento de la economía nacional.

La estabilización del contexto macroeconómico tiene que apoyarse sobre todo en una reforma de las políticas fiscal y presupuestaria, como también de la monetaria y cambiaria. El paso de un contexto macroeconómico inestable a uno estable resulta sin embargo difícil, por las siguientes razones:

- La lucha contra la inflación mediante una política restrictiva de tipo presupuestario, tributario y monetario contribuye a limitar -en muchos casos- no sólo el consumo, sino también las inversiones, reduciendo así todavía más los márgenes de crecimiento y distribución de la economía nacional. De ahí el campo de tensión que existe en forma latente entre los objetivos de estabilidad, crecimiento y distribución.
- Las medidas de estabilización a nivel macroeconómico suelen surtir efecto si van acompañadas de prolongadas reformas estructurales paralelas, como son la reforma del sector económico estatal, el desarrollo de un sector financiero efectivo y una reforma de la política de comercio exterior.
- Los costos del ajuste se dejan sentir de inmediato, mientras que sus beneficios demoran, de modo que la producción, la inversión y la ocupación suelen decrecer en la fase inicial.
- Los grupos sociales no son afectados de un modo uniforme por las consecuencias de las medidas estabilizadoras del contexto macroeconómico y por las reformas estructurales concomitantes. Este proceso cuenta más bien con ganadores y perdedores, generando en consecuencia cueros conflictos en el plano de la política interior (Haggard y Kaufmann, 1992).

Quiere decir que la estabilización del contexto macroeconómico demanda no sólo un concepto congruente en términos tecnocráticos, sino también un esfuerzo político considerable. El éxito estará asegurado únicamente si el gobierno se muestra resuelto a imponer las difíciles y conflictivas reformas, si consigue organizar una coalición nacional de fuerzas reformadoras con miras a recobrar el equilibrio de la economía tanto interior como exterior, y si logra captar al mismo tiempo el apoyo internacional.



## **Aseguramiento del equilibrio económico interno más formación de estructuras**

Dentro de un entorno hiperinflacionario se anula casi por completo la función señalizadora de los precios, lo que hace ineficaz la asignación de recursos. Es imperioso, por lo tanto, que el Estado contribuya a estabilizar en medida suficiente el valor monetario, pero evitando al mismo tiempo que las políticas destinadas a tal fin pongan en peligro las bases del crecimiento de la economía nacional y agraven más aún los desequilibrios sociales existentes. Estas correlaciones deben tenerse en cuenta ante todo al consolidar el déficit presupuestario, esto es, al reformar las políticas presupuestaria y tributaria. Ello tiene las siguientes implicancias en la política estatal de gastos y ingresos:

- Las medidas de política fiscal dirigidas a incrementar los ingresos presupuestarios no deben concebirse con las miras puestas en primer término en reducir a corto plazo el déficit del presupuesto; su objetivo fundamental debe ser la implementación de una política favorable al crecimiento económico y la distribución. Un enfoque de ese tipo obliga por regla general a reestructurar a fondo el sistema íntegro de impuestos y gravámenes y a elevar la eficiencia de las administraciones fiscales. La política debe tender a gravar más el consumo que la producción, a cubrir todos los tipos de impuestos y aplicar el impuesto progresivo, evitar un bias en la tributación de transacciones nacionales e internacionales e imponer tarifas que cubran la mayor parte de los costos originados por los servicios públicos.
- Al aplicar medidas para reducir el gasto público es preciso abstenerse del recurso político más simple que es el de reducir las asignaciones del Estado para educación, salud, infraestructura física y otros rubros. A fin de no debilitar las bases del crecimiento futuro, las medidas de consolidación deben dedicarse en primer término a los gastos consuntivos, a suprimir privilegios para determinados grupos de interés y a medir los alcances de la gestión pública. Es muy importante reducir los gastos militares y la ocupación excedente en el sector público; reducir los subsidios limitando sus períodos de vigencia y dándoles carácter decreciente; concentrar la política social en los grupos poblacionales más pobres y reducir los déficits de las empresas públicas explotando los márgenes de maniobra en favor de la privatización y la comercialización de las actividades del Estado. Junto con ello, no obstante, es preciso someter a una revisión detenida los gastos destinados a la inversión, concentrándolos en las áreas de especial importancia para el desarrollo del sector privado y del organismo social. En otras palabras: toda reforma fiscal y presupuestaria tiene que ir acompañada por una política estructural orientada al crecimiento y por una política social paralela; dadas esas condiciones, la citada reforma se transforma en una bisagra poderosa que permite avanzar

simultáneamente hacia los objetivos representados por la estabilidad, el crecimiento y la distribución.

- Si se quiere mantener la inflación a niveles tolerables, la política fiscal y presupuestaria orientada a la estabilización no debe ser contrarrestada por una política monetaria expansiva. Pero si los mercados de dinero y capitales están poco desarrollados, cualquier política monetaria dirigida a estabilizar la economía se verá muy restringida. Instrumentos tales como el racionamiento de créditos, su concesión selectiva y la fijación arbitraria de tasas de interés han provocado mayores distorsiones en los mercados de dinero y capitales sin ser capaces de influir en la medida deseada sobre el volumen crediticio. Algunos países latinoamericanos han obtenido éxitos en su lucha contra la inflación, pero sólo después de introducir el *Currency-Board-System*. A la hiperinflación argentina se le puso atajo en 1991 al quedar establecido un tipo fijo de cambio con respecto al dólar y al implantarse una cláusula de cobertura mediante reservas de esa divisa para el circulante y los depósitos consignados en el Banco Central. Por cierto que esa táctica, aparte de limitar considerablemente la creación de crédito por parte del banco emisor, implica en la práctica el abandono de toda política monetaria nacional. Por eso, la aplicación del *Currency-Board-System* no debe ser motivo alguno para aplazar las amplias reformas necesarias en el sector financiero. Con el fin de garantizar una oferta crediticia suficiente con tasas de interés tolerables y contando con un valor monetario suficientemente estable, tales reformas deben apuntar en primer término a fortalecer la capacidad del Banco Central para regular la masa monetaria nacional y los flujos de capital foráneo, segundo, a desarrollar un sector financiero privado potente y diversificado, tercero a asegurar la efectividad de la competencia en los mercados de dinero y capitales, y en cuarto lugar, a reducir las intervenciones discrecionales del Estado para influenciar la formación de tipos de interés.

### **Aseguramiento del equilibrio del comercio exterior**

La persistencia de elevados déficits en la balanza de pagos restringe los márgenes de crecimiento y desestabiliza la economía nacional. Semejantes déficits suelen ser un síntoma de la existencia de un *anti-export bias* dentro del contexto macroeconómico, y lo único que puede reducirlo es, por lo tanto, un cambio radical de la política que rige el comercio exterior.

Las experiencias de los años 70 y 80 han demostrado que los tipos de cambio, si están muy sobrevaluados, aumentan inexorablemente los déficits en la balanza de pagos al dificultar sobre todo las exportaciones industriales y facilitar las importaciones. Los países que admiten una sobrevaluación persistente de su

moneda obstaculizan por partida doble el desarrollo de un aparato eficiente de producción industrial:

- Provocado por la sobrevaluación, el encarecimiento de las exportaciones no abre ante las empresas una posibilidad realista de orientar su producción en el mercado mundial como marco de referencia
- El abaratamiento artificial de las importaciones da pie a que las empresas pierdan competitividad en el mercado interno, razón por la cual la inversión se concentra en el área de los productos no negociables o los capitales son inclusive exportados del país

De ahí la necesidad de impedir que los niveles del tipo de cambio acusen un pronunciado *anti-export bias*. Lo que debe procurarse más bien es un tipo de cambio más equilibrado o un régimen que implique un ligero *pro-export bias*. Pero ni en este último caso puede ser demasiado grande la distancia hasta el nivel de equilibrio, ya que de lo contrario encarece mucho la importación de capitales e insumos, sobrecompensando el abaratamiento artificial de los insumos nacionales. El tipo de cambio no es por consiguiente un precio entre tantos otros, sino más bien la variable estratégica que determina si una economía nacional está o no en condiciones de crear las condiciones macroeconómicas básicas para establecer industrias competitivas a nivel internacional.

La política comercial, igual que la cambiaria, está obligada a transmitir señales claras al empresariado para que oriente sus estrategias en función del mercado mundial como marco de referencia. Y los gobiernos que quieren abandonar una estrategia de sustitución radical de importaciones para acometer la integración activa al mercado mundial, tienen a su disposición dos conceptos muy distintos entre sí:

- Liberalización general de importaciones: este concepto apunta a establecer un tipo arancelario bajo y uniforme para todas las categorías de productos. Confía en la vigencia de principio de las ventajas comparativas de costos y acepta que sobrevivan tan sólo las industrias adecuadas a la dotación de factores con que cuenta el país en el corto plazo. En consecuencia, apuesta a una liberalización no sólo indiscriminada, sino además muy rápida de las importaciones.
- Liberalización selectiva de importaciones: la liberalización se efectúa en este caso de acuerdo con un plan desarrollado mediante un análisis de los potenciales previsible de respuesta por parte de las industrias existentes y de los requerimientos que plantea el desarrollo de los núcleos industriales, tanto antiguos como nuevos.

El primer concepto –véase el caso de Chile– acarrea elevados costos sociales. No presenta por cierto alternativa posible cuando el Estado tiene poca capacidad de gestión económica; lo máximo que se puede hacer en este caso es frenar el ritmo de la liberalización del comercio exterior. El segundo modelo, aplicado entre otros por Corea, apunta por un lado a no rebasar la capacidad de adaptación de las empresas y, por otro, a dar tiempo suficiente a los necesarios procesos de aprendizaje de las industrias y de desarrollo de políticas estructurales de acompañamiento. La política comercial pasa a formar parte en este caso de una política de formación activa de estructuras industriales.

### **Competitividad internacional: ¿basta con la estabilización macroeconómica?**

En un análisis presentado en fecha reciente, el Banco Mundial atribuye el exitoso crecimiento económico y la elevada competitividad internacional de los países del Este y Sureste Asiático a una buena gestión macroeconómica y a una política activa de fomento a las exportaciones, combinada con una política arancelaria moderada (World Bank 1993). Según este análisis, las políticas macro orientadas a la estabilidad estimularon particularmente el ahorro permitiendo fuertes inversiones tanto públicas como privadas. Como complemento de lo anterior, la considerable apertura frente a las tecnologías extranjeras, aparejada con un sistema de incentivos dotado de un *pro-export bias* contribuyeron en forma sustancial a desarrollar un sector privado dinámico.

Sin embargo, atribuir el exitoso crecimiento y la elevada competitividad internacional de esos países a la observancia de los principios fundamentales de la macroeconomía y a una política relativamente liberal en el área del comercio exterior es una exageración que induce a error. Y lo es porque –salvo los países de escasa población (Singapur, Hong Kong)– los países medianos como Taiwan y Corea aislaron en medida considerable su mercado interno de la competencia exterior hasta fines de los 80 o aun más tarde, combinando para ello barreras arancelarias con barreras ante todo para-arancelarias, admitiendo el ingreso de importaciones complementarias y muy poco competitivas únicamente. Esta política no sólo resultó esencial para prevenir desequilibrios mayores en el comercio exterior, sino que el fuerte proteccionismo, aunado a una política comercial selectiva, deparó a la industria nacional una fase de treinta años de tranquilo aprendizaje. En segundo lugar, justamente los NICs de la primera generación –salvo Hong Kong– fomentaron metódicamente el desarrollo de industrias competitivas a nivel internacional al crear ventajas comparativas dinámicas, siendo la protección de las industrias jóvenes sólo uno de numerosos elementos integrantes de un complejo enfoque macro. De ahí las abrumadoras críticas dirigidas al Banco Mundial por afirmar que las intervenciones selectivas

efectuadas en Corea y otros países no ejercieron influencia digna de mención ni en la estructura industrial ni en la productividad de las empresas industriales.<sup>33</sup> Es precisamente al agudizarse la pugna competitiva en los mercados mundiales cuando los gobiernos hacen bien en combinar macropolíticas estabilizadoras con un concepto de formación activa de estructuras.

## El nivel micro

Las empresas se ven confrontadas hoy con requerimientos cada vez más fuertes que resultan de distintas tendencias (Best 1990, Meyer-Stamer 1990, OCDE 1992).

- La globalización de la competencia en cada vez más mercados de producto.
- La proliferación de competidores debido a los procesos exitosos de industrialización tardía (sobre todo en el Este Asiático) y al buen resultado del ajuste estructural y la orientación exportadora (por ejemplo, en EE UU).
- La diferenciación de la demanda.
- El acortamiento de los ciclos de producción.
- La implantación de innovaciones radicales (nuevos materiales, nuevas técnicas como microelectrónica, biotecnología, ingeniería genética, nuevos conceptos organizativos).
- Avances radicales en sistemas tecnológicos que obligan a redefinir las fronteras entre las diferentes disciplinas (por ejemplo, solapamientos entre la informática y las telecomunicaciones -telemática- o entre la mecánica y la optoelectrónica -{optomecatrónica-}).

Para poder afrontar con éxito las nuevas exigencias, las empresas y sus organizaciones necesitan reorganizarse en gran medida, tanto a nivel interno como dentro de su entorno inmediato. A tal efecto no bastan los cambios incrementales como los que se proyectaban en los años 80 con la automatización intensiva y la creación de redes informáticas (bajo el lema de "automatizar el taylorismo"). La consecución simultánea de eficiencia, flexibilidad, calidad y velocidad de reacción presupone más bien introducir profundos cambios en tres planos diferentes:

---

<sup>33</sup> Véase la temática de fondo de World Development, 22, 1994, 4, sobre todo el artículo de Kwon, Amsden y Perkins.

- Organización de la producción: los objetivos consisten en acortar los tiempos de producción, sustituyendo, por ejemplo, las tradicionales cadenas de ensamblaje y los sistemas de transferencia por celdas e islas de fabricación y ensamblaje para responder así con prontitud a los deseos del cliente y también reducir las existencias en depósito para disminuir los costos del capital de giro.
- Organización del desarrollo del producto: la estricta separación entre desarrollo, producción y comercialización encarecía en muchos casos los costos que implica el diseño de los productos; en otros casos, los productos no eran de la preferencia del cliente. La organización paralela de diferentes fases del desarrollo y la reintegración del desarrollo, la producción y la comercialización (*concurrent engineering*) contribuyen a acortar drásticamente los tiempos de desarrollo, a fabricar productos con mayor eficiencia y a comercializarlos con más facilidad.
- Organización y reacciones de suministro: las empresas reducen la profundidad de fabricación para poder concentrarse en la especialidad que asegura su competitividad; reorganizan el suministro introduciendo sobre todo sistemas articulados *just-in-time* y reorganizan su pirámide de subcontratación, a reducir la cantidad de proveedores directos, elevando a algunos de ellos a la categoría de proveedores de sistemas integrados al proceso de desarrollo del producto.

La tarea a emprender en los tres planos es la combinación creativa de innovaciones tanto organizativas como sociales y técnicas. La reorganización suele ser el factor inicial que crea las condiciones necesarias para aplicar racionalmente el nuevo *hardware* computarizado. Las innovaciones sociales (reducción de planos jerárquicos, delegación de ciertos márgenes de toma de decisiones al nivel operativo) constituyen el requisito indispensable para el funcionamiento de nuevos conceptos de organización.

Los crecientes requerimientos a las empresas van de la mano con requerimientos cada vez mayores al entorno de las mismas. Es por ello que las empresas que actúan en el mercado mundial ya no compiten de una manera descentralizada y hasta aislada, sino en forma de clusters industriales, es decir, como grupos empresariales organizados en redes de colaboración. La dinámica de su desarrollo depende en gran medida de la efectividad de cada una de las radicaciones industriales, vale decir del contacto estrecho y permanente con universidades, instituciones educativas, centros de I+D, instituciones de información y extensión tecnológica, instituciones financieras, agencias de información para la exportación, organizaciones sectoriales no estatales y muchas otras entidades más.

## **Formación de estructuras en el nivel meso. La relevancia de las políticas selectivas**

El entorno empresarial –las instituciones y los patrones políticos situados en el nivel meso– ha venido cobrando mayor importancia a lo largo de la última década debido al cambio tecnológico-organizativo y a la superación del tradicional paradigma de producción fordista. Los efectos acumulativos de aprendizaje y las innovaciones van de la mano con la formación de redes de colaboración interempresarial a nivel micro y con relaciones de cooperación tanto formales como informales entre las empresas y los conjuntos de instituciones relacionados con los clusters: la creación de esos conjuntos institucionales constituye la médula de toda política locacional activa. La capacidad tecnológica en cuanto al fundamento de la competitividad se basa a su vez en ‘stocks’ de conocimientos y procesos de aprendizaje acumulativo difícilmente transferibles y muchas veces no codificados que van materializándose en el curso de la interacción entre empresas e instituciones. De esta manera van surgiendo los patrones y ventajas competitivos específicos para cada país y región que no son fáciles de imitar.

Los actores políticos que al desenvolverse en el plano mesopolítico de sus países, omiten desarrollar una perspectiva estratégica que guíe la actividad del Estado y del empresariado y apuestan en primer término por reacciones espontáneas ad-hoc y procesos de *trial and error*, estarán subestimando

- la importancia que tiene el desarrollo oportuno y selectivo de la estructura física y sobre todo inmaterial para la competitividad internacional de las empresas,
- la duración del período que requiere desarrollar el capital humano y la infraestructura tecnológica es decir los determinantes claves de la competitividad internacional
- la influencia negativa que ejercen sobre las estrategias empresariales ofensivas la inseguridad tecnológica (Dosi 1988) y las situaciones de riesgo que una empresa sola es incapaz de apreciar en su totalidad o de modificar a su favor.

## **El Estado, las empresas y las instituciones intermedias en el nivel meso. Se rompen las dicotomías tradicionales**

A medida que las empresas elaboran productos más complejos van creciendo los requerimientos al entorno comunal, regional y nacional. Tanto la idea de que el Estado, como centro rector de la sociedad, es el único capaz de conducir los procesos tecnológicos y económicos, como el dogma de la subsidiariedad del

Estado frente a los procesos del mercado, distan mucho de la realidad. Los casos exitosos de la economía mundial revelan la existencia de un amplio margen de acción para llevar a cabo políticas que fortalezcan la competitividad de las localizaciones industriales. Y ese margen de acción se sitúa entre dos extremos: el intervencionismo dirigista y el *laissez-faire* limitado a establecer las condiciones generales de funcionamiento económico. En los planos social y político se están perfilando nuevas formas de organización y gestión de modo análogo a como ocurre en la producción industrial.

En muchos casos, las condiciones de demanda favorables a la competitividad son el resultado de medidas iniciales como la desregulación, la privatización de empresas estatales y el apoyo financiero externo. Resulta esencial además la creación de una infraestructura física al servicio de la exportación (por ej. sistemas de transporte y telecomunicaciones). Lo que ofrece muchas más dificultades es reformar y desarrollar con criterios de competitividad las instituciones educativas, investigativas y tecnológicas, así como las demás políticas de radicación, de soporte industrial, dirigidas a estructurar el nivel meso. El problema radica no solamente en los instrumentos a aplicar. La cuestión clave está en cómo seleccionarlos y combinarlos, en saber qué procesos de toma de decisiones podrían servir de base para desarrollar e implementar políticas de radicación productiva adecuadas a la complejidad de la producción industrial. Resulta, pues, que la estructuración de nivel meso es en primer término un problema de organización y gestión.<sup>34</sup> De lo que se trata es de desarrollar una eficiente estructura institucional (*hardware*) y de promover en especial la capacidad de interacción estrecha entre actores privados y públicos al interior de un cluster (*software*).

Las nuevas estrategias de localización industrial difieren en grado fundamental de los enfoques estatistas de las políticas tradicionales referentes a la industria, la planificación industrial y la conducción de la inversión, pero difieren también de los enfoques neecorporativistas de los 70, en los que estaban involucradas tan sólo las cúpulas de las asociaciones empresariales y de los sindicatos. Los dos enfoques son hoy inoperantes, pues en el plano de la política de radicación industrial y del desarrollo de políticas meso, los potenciales de acción, el *know-how* necesario para formular políticas largoplacistas y las capacidades de implementación están repartidos entre numerosos titulares tanto estatales como privados e intermedios (empresas, asociaciones, sector científico, instituciones estatales, instituciones privadas intermedias, sindicatos) (Mayntz 1993). Durante

---

<sup>34</sup> Esta dimensión de la política meso, relacionada con la teoría de la gestión económica, no es mencionada en absoluto en publicaciones tales como la obra estándar de Peters (1981) sobre la economía meso. Peters se desmarca claramente de los economistas ortodoxos de la línea macro, hace constar la importancia de las políticas estructurales para el cambio estructural de la economía y presenta un amplio instrumental susceptible de aplicar. El autor no se plantea si el y cómo lo podría hacer.



la fase del fordismo y de los patrones industriales altamente estandarizados aún era posible establecer con éxito grandes empresas de integración vertical basadas en la planificación industrial estatal centralizada (en la URSS, la India o incluso Brasil). Hoy, en cambio, los patrones reguladores unidimensionales y centralistas están condenados al fracaso cuando se trata de desarrollar y apoyar la creación de redes empresariales complejas y conjuntos de instituciones especializadas.

Los patrones de organización social, el rápido flujo informativo, los canales abiertos de información, las estructuras y la comunicación articuladas se convierten ellos mismos en factores competitivos. Los "*medios suaves de gestión*" (Krumbein 1991, p. 49) como el flujo de información, la integración de intereses y la fijación de procedimientos van cobrando importancia debido al cambio de las condiciones estructurales. Esos medios ejercen dos funciones: por un lado, la política estatal meso depende de los recursos que ofrecen el know-how de las empresas, el sector científico y otros actores estratégicos; y, por otro lado, esos nuevos medios de gestión se corresponden con el carácter interactivo de la innovación y con el carácter sistémico de la competitividad. Las políticas meso van asumiendo un carácter procesual. La formación de estructuras a nivel meso (en contraposición con las políticas macroeconómicas) es promovida no sólo por la *public policy*, pues las empresas, las instituciones intermedias y las asociaciones (por separado o en conjunto) también pueden y deben aportar lo suyo a la configuración de la radicación industrial (por ej. presentando ofertas de formación, desarrollando sistemas de información o acelerando el flujo de informaciones).

Estas nuevas formas de gestión han cobrado importancia en países como el Japón, tras el predominio de las políticas industriales clásicas en los años 70 (aranceles y barreras para-arancelarias, promoción de la importación vía desgravaciones tributarias, subsidios a la I+D, creación de cárteles obligatorios) (Hilpert 1993, Vestal 1993). Los planes y visiones presentados por el MIT son concebidos en el curso de un prolongado y minucioso proceso de comunicación con representantes del sector privado y de la investigación científica. Presentados con regularidad para un período de tres a diez años, esos planes no guardan la menor similitud con las directivas de una economía centralista, ya que su cumplimiento no es de obligatoriedad directa ni para las empresas ni para las entidades públicas. Las visiones esbozadas por los principales actores sociales dan una idea general del rumbo que debería asumir el desarrollo macroeconómico, un rumbo deseado y considerado por muchos como correcto. Esos planes también establecen objetivos a corto y mediano plazo para diferentes sectores, recurriendo a tal efecto a un análisis conjunto de los cuellos de botella, los puntos fuertes y los posibles cambios radicales. Facilitan asimismo guías a la banca para que ésta adopte decisiones sobre la concesión de créditos, a las

empresas para que tomen decisiones sobre inversiones a largo plazo, al sector privado para que pueda asignar recursos a la investigación y a las instituciones intermedias (instituciones educativas y centros de investigación) para que reorienten y rectifiquen el rumbo de su gestión. Una política de radicación industrial de tal naturaleza reduce el grado de inseguridad, estimula la búsqueda de innovaciones y las inversiones en I+D, permitiendo que las empresas sigan estrategias de largo plazo orientadas al crecimiento y a la conquista de segmentos de mercado.

Otro ejemplo de la creciente importancia que tienen los medios suaves de gestión y los canales operativos de comunicación entre grupos sociales, instituciones y organizaciones relevantes son las "conferencias regionales" que se han institucionalizado en algunos Estados federados de Alemania, sobre todo en zonas críticas en las que se han efectuado y se siguen efectuando amplias obras de reconversión (por ej. en Renania del Norte-Westfalia) (Jurgens y Krumbein, 1991; Voelzkow, 1994). Dentro de este contexto, numerosos actores sociales afectados intentan llegar a un consenso acerca de las futuras oportunidades de desarrollo de su región, tratando de identificar cuellos de botella en el proceso de modernización y de anticipar los costos ambientales y sociales del mismo con el objeto de elaborar orientaciones para la toma de decisiones a nivel tanto político como empresarial. En las regiones involucradas van surgiendo complejas redes de colaboración que engloban a organizaciones empresariales, sindicatos, asociaciones, administraciones locales, institutos tecnológicos y universidades. Esas redes se sitúan entre el Estado y el mercado, elaborando visiones o, en términos más pragmáticos, escenarios para el desarrollo regional, preparando decisiones estratégicas fundamentales y posibilitando una gestión política no estatista de los programas de reconversión económica, así como la formación activa y participativa de estructuras a nivel de localización industrial, tanto regional como nacional.

### **Orientaciones para la acción en situaciones de cambio radical y de consolidación**

La búsqueda de áreas económicas con futuro en sectores dotados de un gran potencial de valor agregado y el desarrollo de una política estructural anticipativa es una tarea ambiciosa. Por regla general, esta forma de *targeting* encierra posibilidades de éxito sólo en economías consolidadas y sólo en base a la experiencia acumulada al coordinar la actuación de las empresas con la del gobierno y la del sector científico.

El *targeting* y las mesopolíticas selectivas avanzan paralelamente al desarrollo de un complejo sistema de monitoreo. Justamente, en las fases de reestructuración económica resulta clave el enfoque estratégico del *targeting* por parte de las

instituciones públicas (Ministerio de Economía, equipos de asesores). Los gremios y lobbies empresariales defenderán primordialmente sus intereses particulares, presionando para que sus respectivas industrias sean definidas como núcleos estratégicos. En las fases de cambio radical, los actores que siguen una orientación estratégica deben cooperar en las entidades públicas con asesores y expertos independientes a fin de poder identificar núcleos industriales con potencial de desarrollo. En la fase de consolidación de la economía, la tarea central consiste en desarrollar un sistema más amplio de monitoreo que se base en el pluralismo de los actores y de las instituciones. Los institutos de investigación económica, los centros universitarios de investigación, las instituciones sectoriales de tecnología y asesoramiento, los gremios empresariales, los centros investigativos del sector privado, los sindicatos y las consultorías contribuyen por su parte a mejorar constantemente la base informacional sobre la dinámica del sector productivo. Todos ellos interactúan mediante la publicación de estudios, la polémica científica, los congresos y la investigación colectiva.

El know-how atesorado en las instituciones así como las modalidades formales e informales de interacción entre ellas (red cooperativa) permite que todos los actores sociales realicen un proceso de aprendizaje continuo, en términos de economía y localización industrial; permiten ver con mayor transparencia los aspectos eficientes y deficientes y los desafíos a la economía nacional y mejoran la capacidad de orientación tanto de las empresas como de las instituciones privadas y públicas. Lo primero que tienen que hacer numerosos países en desarrollo es crear instituciones en cuyo seno vaya surgiendo el know-how sobre el sector productivo, mientras que en los países avanzados esa acumulación es un proceso en gran medida autónomo, ya que las mencionadas entidades se comunican entre sí mediante intercambio de informes, seminarios, proyectos conjuntos de investigación, consejos consultivos y muchos otros recursos. Aparte de existir esa organización autónoma horizontal, las instituciones promotoras de la investigación suelen trazar las prioridades correspondientes.

Por cierto que para traducir ese know-how en política económica hace falta una orientación estratégica para la acción. Las instituciones estatales situadas en el área de la política económica y de radicación industrial asumen también esta vez la importante misión de acopiar y cohesionar el know-how existente, explotar corredores de desarrollo, cooperar con los actores estratégicos en la formulación de visiones de mediano alcance y procurar sobre esa base el mejor diseño posible de la localización industrial. La formación de nuevos patrones de organización de la sociedad y de "técnicas de intervención y regulación más compatibles con la autonomía" (Scharpf, 1992) a nivel meso facilita al mismo tiempo la gestión y la configuración de los procesos de mercado, atenuando las

deficiencias de la regulación puramente mercantil y las de la planificación estatista.

### La dimensión nacional, regional y local del nivel meso

Aparte de la existencia de un contexto general favorable a la innovación (educación básica, incentivos tributarios para I+D) la creación de ventajas competitivas dinámicas exige aplicar mesopolíticas específicas y selectivas. A diferencia del tan difundido "fomento con regadera" la selectividad en el plano mesopolítico apunta a "fortalecer a los fuertes" para erigir con rapidez núcleos industriales dinámicos y localizaciones industriales eficientes que ejerzan su poder de irradiación sobre áreas menos desarrolladas.

La selectividad va dirigida hacia tres niveles:

- la concentración de mesopolíticas en clusters industriales con potencial de desarrollo,
- a nivel de clusters, al desarrollo de un entorno eficiente para los mismos, esto es, un contexto propicio a la innovación, un instrumental capaz de promover a los *best performers* ("picking the winners") y conducirlos lo antes posible hasta el *best practice* internacional, así como la formación de estructuras que ayuden a las empresas con potencial de desarrollo a dar alcance al grupo de los *best performers*,
- el fortalecimiento de las regiones en desarrollo donde surjan grupos empresariales dinámicos o clusters.

Las políticas que configuran el nivel meso poseen una dimensión nacional y una regional o local.<sup>35</sup> A nivel nacional, las políticas meso apuntan a desarrollar las infraestructuras físicas (transportes, puertos, redes ferroviarias y de carreteras, telecomunicaciones, sistemas de abastecimiento y de eliminación de residuos, energía, agua y desagüe, desechos) y las infraestructuras inmateriales (formación de sistemas educativos, etc.) adecuadas a los clusters. Son de importancia asimismo las políticas selectivas y activas de comercio exterior (política comercial, estrategias de penetración a los mercados), así como la defensa activa de intereses a nivel internacional (por ej. de los países en desarrollo frente al proteccionismo de los países industrializados).

Al tiempo que se produce esta mejora sistemática del nivel meso nacional, ganan importancia las políticas de soporte específico a los clusters a nivel tanto regional

---

<sup>35</sup> En el marco de la Unión Europea y hasta cierto punto del MERCOSUR existe también una dimensión multilateral de la política tecnológica que no se permenoriza en el presente estudio.

como local. La creciente importancia que revisten los factores estructurales espaciales para la competitividad de las empresas hace necesario aplicar políticas descentralizadoras y reconsiderar las atribuciones de las instancias políticas nacionales, regionales y locales. Se torna decisivo extender las atribuciones y los márgenes de financiamiento de las administraciones regionales y comunales. Todo ello es preciso para ampliar las estructuras institucionales que permitan formar a su vez otras estructuras en las localizaciones locales y regionales (formación de estructuras desde abajo) <sup>36</sup>

La descentralización no debe interpretarse como una delegación esquemática de responsabilidades hacia niveles de decisión subsidiarios ni menos aún como una desconexión entre las regiones y el Estado nacional. Tal como sucede en las empresas modernas, donde la incrementada autonomía que poseen los *profit centers* no implica de modo alguno la supresión de niveles directivos, sino el incremento de capacidades de *controlling* y nuevas tareas para la gestión central (organización de redes cooperativas y desarrollo de visiones estratégicas para la empresa en su conjunto en vez de gestión centralizada de todas sus divisiones), una descentralización eficaz del sector público tiene que implicar cambios complementarios a nivel central. El Estado central conserva su importancia para cohesionar aglomeraciones dinámicas dentro de una estrategia nacional de desarrollo, poner en marcha retroacciones productivas entre localizaciones locales y regionales e implementar una política activa en materia de comercio exterior (formación de estructuras desde arriba)

Para que sea posible crear capacidades, la estructuración del nivel meso debe ser una tarea permanente del sector público y privado, la política meso debe ser entendida como una tarea transectorial dirigida a mejorar en forma constante la localización económica. Es más: un nivel meso bien estructurado no sólo sirve para incrementar y mantener la competitividad internacional de la economía, sino que es también la base de una implementación efectiva de las políticas sociales y ambientales colaterales. <sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Maggi (1994) hace notar la relación que guarda la descentralización con el desarrollo de ventajas competitivas, tomando como ejemplo el caso de Chile.

<sup>37</sup> V. Esser et al. (1994), v. p. 82 y ss. Para la futura investigación del desarrollo sería fundamental vincular las teorías sobre la competitividad con los enfoques nuevos de equidad. Una de las cuestiones planteadas se refiere a la dinámica de los sectores modernos, orientados al mercado mundial y a los aportes de los sectores informales al desarrollo en las economías relativamente débiles. También debe someterse a un enfoque integral la cuestión de la competitividad y la sustentabilidad ambiental (v. Märmora/Messner 1991). El concepto de la competitividad sistémica es susceptible de incorporar a esos planteamientos. En los niveles micro, macro y meso pueden quedar integrados los requerimientos ambientales correspondientes. Hasta qué punto se logrará integrar la categoría de sustentabilidad a las estrategias de cada uno de los actores sociales, es algo que depende básicamente de la eficiencia de los mismos, de los patrones organizativos de la sociedad y de la capacidad de gestión del Estado (nivel meta). Por consiguiente, el esquema analítico de la competitividad sistémica puede resultar productivo para esta problemática (v. el ejemplo de Chile: Scholz et

## Las estructuras de redes de colaboración y su manejo

Es en el nivel meso donde se extienden las estructuras basadas en redes cooperativas y la coordinación horizontal autónoma. Allí interactúa la gestión jerárquica con la gestión basada en esas redes (*selfcoordination in the shadow of hierarchy*, Scharpf, 1993, p. 145). Los mecanismos basados en redes de colaboración predominan en el nivel meso, porque los recursos de gestión están muy diseminados por toda esa área política (capacidad de identificar problemas, conocimiento de las relaciones causales relevantes para la gestión, capacidad de implementación). El nivel meso se distingue por el fenómeno de las "soberanías compartidas" (Meyer 1994), que afecta por igual a las instituciones públicas, las empresas y las organizaciones intermedias. La configuración de una localización económica a través de un conjunto de medidas de política tecnológica, innovativa, educativa, industrial y regional depende, por tanto, de que los actores sociales de los niveles micro y meso estén estrechamente articulados. A nivel meso se mueven los actores de la administración estatal (de nivel local hasta nacional), así como las instituciones intermedias, tanto públicas como privadas (por ej. entidades tecnológicas, consultivas y educativas, también cámaras de comercio, asociaciones). A través de la interacción van surgiendo procesos acumulativos que potencian la capacidad de todas las partes involucradas, incluida la del nivel meso en su conjunto.<sup>38</sup>

Tres puntos son relevantes en este contexto: el primero, la relación específica entre los niveles meso y meta; el segundo, el alcance de las políticas meso, y el tercero, su importancia para el surgimiento de la competitividad internacional.

**La relación entre los niveles meso y meta:** Como ya se ha destacado, en el nivel meso se superponen diferentes patrones de organización y gestión. Quiere decir que justamente la tarea de configurar esta dimensión depende de la

---

al 1994). Junto a esos esfuerzos para fortalecer la eficiencia ambiental, el debate sobre la sustentabilidad ambiental aborda cuestiones de mayor alcance, como la relativa a la suficiencia, es decir, la limitación del consumo en sectores específicos, así como el reto que significa el desarrollo de un orden ambiental internacional (v. Altvater 1992, también Messner 1993).

<sup>38</sup> Esta configuración del espacio meso a nivel nacional puede tener como complemento las políticas locacionales a nivel multilateral, como por ej. de la Unión Europea. A este nivel, no obstante, se suelen tomar decisiones estratégicas (por ej. debates sobre sectores con futuro) o ejecutar proyectos conjuntos de investigación, mientras que la configuración institucional del espacio meso se lleva a cabo en forma cada vez más descentralizada en cada una de las regiones económicas. Para países más bien pequeños, la situación puede presentarse de otro modo: así, por ejemplo, en el Uruguay no basta con reflexionar sobre el espacio meso si no es en cooperación estrecha con la Argentina y el Brasil. Similar es el caso de la región centroamericana. Sería erróneo pensar en la posibilidad de desarrollar sistemas propios de educación o incluso tecnología en cada uno de los países centroamericanos. Lo fundamental en este contexto es la especialización. Si en esa subregión llegaron a surgir unas cuantas escuelas de ingenieros de calidad muy elevada, el hecho tendría más sentido que intentar establecer instituciones nacionales de ese tipo en cada país por separado. Pero aun en esos casos son válidos los fuertes requerimientos que se plantean los actores sociales antes de acometer el diseño del espacio meso.

capacidad organizativa y estratégica de que dispongan numerosos actores sociales. Es por ello que la capacidad de los patrones organizativos situados en el nivel meso y basados en redes de colaboración está muy vinculada a las estructuras profundas de cada sociedad involucrada y, por ende, al nivel meta. En el nivel meta es donde hay que buscar los factores que deciden si los actores colectivos serán capaces o no de orientarse en la solución de problemas. Todo intento de implementar la gestión basada en redes de colaboración estará condenado al fracaso si:

- los actores involucrados tienden a orientarse exclusivamente en lobbies
- no hay experiencia histórica en el tratamiento de conflictos y en la búsqueda de soluciones consensuales, por lo que las estructuras basadas en redes colaborativas pueden desembocar fácilmente en un "desacuerdo interminable".
- la falta de seguridades propias de un Estado de derecho dificulta la generación de "confianza generalizada" entre los actores, una premisa importante para la gestión basada en redes de colaboración.<sup>39</sup>

Cuando las condiciones son propicias en el nivel meta, las tareas a ejecutar en el nivel meso consistirán en:

- optimizar la capacidad de los actores involucrados (de las empresas, de los clusters empresariales, de las asociaciones patronales y obreras y de otros grupos de interés, así como de las instituciones intermedias),
- la acción coordinada entre los mismos con vista a la generación de efectos sinérgicos y a la cohesión de recursos muy diseminados de gestión, sin socavar la autonomía relativa de los actores,
- el equilibrio entre intereses propios e intereses conflictivos y colectivos.

Hace falta además un sistema de *countervailing powers* (Galbraith), que impida descargar sobre la sociedad los costos (ambientales, sociales y económicos) que representan las redes de colaboración del nivel meso. La configuración del nivel meso plantea por consiguiente fuertes requerimientos a las sociedades, siendo una tarea difícil de ejecutar para los países en desarrollo o en transformación. De ahí que la estructuración del nivel meso constituye un ensayo para comprobar la capacidad de organización y gestión existente en una sociedad dada.

---

<sup>39</sup> Para más detalles, v. Messner (1995).

**El alcance de las políticas y de las actividades privadas a nivel meso:** En contraste con las reformas macroeconómicas, cuyos alcances se ven limitados en algunos campos por la globalización de la economía (por ej. por la pérdida de soberanía sobre las tasas de interés) el nivel meso se presenta como una dimensión que ofrece un margen de maniobra más amplio, siendo su importancia cada vez mayor. Si damos por cierto que la efectividad a nivel meso se materializa a través de la acción coordinada de los actores sociales y que –como lo indican los estudios de Porter, de la OCDE, de los adeptos a la teoría de los *districts*, y otros trabajos más–, las dimensiones local, regional y nacional no pierden relevancia, existiendo más bien ventajas competitivas nacionales (Porter), y si la creación de ventajas competitivas está vinculada por lo tanto a las localizaciones industriales, resulta entonces que los requerimientos a las políticas meso son grandes, pero al mismo tiempo son amplios los márgenes para configurarlas. Si bien es posible aprovechar potenciales externos (know-how extranjero, participación en redes tecnológicas internacionales), el nivel meso permanece en cambio circunscrito a una sola zona geográfica, siendo un sistema institucional y organizativo articulado que no se puede exportar ni importar. La aglomeración es fomentada en medida especial por los patrones de organización y gestión basados en redes de colaboración y predominantes en el nivel meso.

**La importancia del nivel meso para la creación de competitividad sistémica:**

A partir de estos últimos planteamientos es posible inferir la importancia que tiene el nivel meso para la creación de ventajas competitivas nacionales. Mientras que las políticas a nivel macro se van homogeneizando a nivel mundial, las localizaciones industriales difieren mucho de país en país. El "diseño" de radicación industrial viene determinado en primera línea por la constelación de instituciones existentes en el nivel meso. Es allí donde se generan las ventajas competitivas, tanto institucionales como organizativas, los patrones específicos de organización y gestión y los perfiles nacionales que sirven de base a las ventajas competitivas y que son difícilmente imitables por los competidores. Este enfoque contrasta vivamente con las hipótesis de autores como Knieper (1993), quien sostiene que en la economía mundial están surgiendo cada vez más localizaciones uniformes, "sin fisonomía propia", y que los inversionistas, al adoptar sus decisiones, se fijan más bien en los niveles salariales y en las tasas fiscales del país destinatario. Lo más probable es que precisamente la competencia global haga surgir patrones competitivos nacionales muy diversos y específicos en el marco de la economía mundial.

**Desafíos para América Latina**

La capacidad nacional de transformación está condicionada por la capacidad de respuesta a los requerimientos de los distintos grupos sociales, del cambio tecnológico, de la economía mundial y de la durabilidad del proceso de desarrollo.



La capacidad de asegurar y mejorar la capacidad nacional de transformación varía de país en país y varía también en las diferentes fases por las que atraviesa cada uno de ellos. La constelación económica mundial sufre por lo tanto reacomodaciones bastante frecuentes. Los procesos recesivos que se producen en los países cuya capacidad de adaptación está en descenso tienen como contrapartida los procesos tecnológicos y de industrialización tardía que avanzan en otros países. Varía bastante el potencial de anticipación y reacción ante los nuevos requerimientos que actúan en el plano tecnológico-organizativo y en el de la economía mundial.

**Los países avanzados de América Latina**, que atravesaron por un largo período de orientación hacia adentro, acusan desventajas en todos los niveles sistémicos. Allí, la tarea primordial reside en ejercitar una macropolítica estable que ofrezca seguridad al sector privado, presionándolo al mismo tiempo para que incremente su productividad. Reside también en subsanar las deficiencias del contexto macro (por ej. en el sector de las políticas financiera, tributaria y de regulación de la competencia), movilizándolo los potenciales de efectividad en el mayor número posible de niveles sistémicos. En esos países es importante poner en marcha procesos de búsqueda y aprendizaje en las áreas de la política que sean relevantes para desarrollar la competitividad sistémica. Es preciso generar impulsos selectivos –en el curso de la privatización, por ejemplo– para mejorar la cooperación entre las empresas y la competitividad de las mismas y contribuir al desarrollo de un perfil de especialización.

Con el objeto de potenciar el nivel meso hay que hacer frente a la fragmentación de fuerzas –un fenómeno que se presenta con no poca frecuencia–, promoviendo nuevos patrones para el diálogo y la toma de decisiones y mejorando la capacidad estratégica de los actores, aunado todo ello a la reorganización de las instituciones del entorno empresarial o al desarrollo complementario de las mismas. Esto atañe en primer lugar a las instituciones situadas en las interfaces entre la ciencia, el desarrollo tecnológico y la producción (por ej. instituciones de transferencia de I+D, oficinas de patentes, universidades técnicas). En cuanto a la organización o la creación de sistemas de seguridad social (por ej. cajas privadas de pensiones de vejez y capitalización) o de agencias ambientales, es también conveniente señalar rumbos que fortalezcan la competitividad sistémica. Algunos países pertenecientes a este grupo pueden convertirse a mediano plazo en competidores poderosos, pero al mismo tiempo en socios interesantes para la cooperación con los países industrializados.

Tampoco los **países de menor desarrollo relativo en América Latina** ven ante sí sistemas económicos alternativos frente a la economía de mercado. Estos países acusan por regla general graves deficiencias en todos los niveles sistémicos. Las deficiencias más acentuadas son las del nivel meta: no son raras

las naciones inconclusas, con un bajo grado de integración y, por ende, de cohesión nacional, las sociedades civiles inviables y los actores sociales con escasa capacidad estratégica. El descuido de los potenciales de innovación, crecimiento y competencia provoca fenómenos de descomposición agravados por un intenso aumento demográfico. Estos problemas, sumados a un deficiente régimen de mercado, un aparato estatal débil y unas empresas con poca experiencia competitiva que se ven enfrentadas con poderosos competidores externos, hacen que no pocos de esos países se vean desbordados por los nuevos requerimientos que les plantea la tecnología y el mercado mundial. En algunos de ellos se van acumulando los potenciales conflictivos de orden social y político.

Pero, en este grupo de países hay que emprender también esfuerzos propios dirigidos a crear un contexto macroeconómico estable y a fortalecer a aquellos grupos nacionales de actores que procuran identificar y explotar los potenciales de eficacia del país.

El desarrollo del nivel meso, que suele contribuir a la formación social de estructuras y a la integración (por ej. en el sector educativo) debería tener siempre como objetivo final la competitividad sistémica. La especialización orientada hacia el mercado mundial empieza por implantarse generalmente en un solo segmento de la economía y de la sociedad. Sólo de ese modo resulta posible aprovechar los potenciales de exportación, generar las divisas necesarias y poner en marcha procesos de aprendizaje dirigidos al mercado mundial. En casi todos los casos, lo primero que se debe hacer es explotar a fondo las ventajas basadas en los recursos naturales y en los costos salariales. Solamente sobre esta base resulta posible seguir avanzando hacia segmentos más intensivos en creación de valor agregado. Aun aglutinando todas las fuerzas nacionales, a menudo resulta imposible aliviar los problemas sociales de manera significativa, al menos a corto y mediano plazo. Una cooperación al desarrollo que ayude a asegurar la supervivencia es mucho más importante en este grupo de países que en el primero y el segundo.

### **Cooperación regional**

Los países fuertes en materia de innovación y competitividad van desarrollando grupos regionales de comercio e integración cuyo resultado es la formación de sistemas interconectados en que las industrias colaboran de un modo intensivo sobre la base de la división del trabajo. El regionalismo abierto permite ensayar el uso de nuevas tecnologías en un extenso mercado doméstico antes de lanzarse a la conquista de segmentos de mercado mundial. Por otro lado permite responder con flexibilidad a los cambios que se operan en la economía mundial, por ejemplo, las mejoras desproporcionadas de otros países en la lucha competitiva, e incluso

amortiguar el impacto del ajuste sobre la propia economía nacional. El regionalismo puede conducir a la formación de bloques regionales o a la dinamización del comercio mundial.

Lo que está por verse es hasta qué punto los países industrializados tradicionales y nuevos conseguirán incorporar a los países de los grupos restantes a una economía mundial dinámica y hasta qué punto serán capaces estos últimos de poner en marcha procesos dinámicos de aprendizaje para adaptarse pronto a las exigencias del paradigma tecnológico-organizativo correspondiente, así como potenciar las empresas nacionales y la ventaja competitiva nacional. Sin duda, se debe fortalecer los potenciales nacionales a través de la cooperación y la integración regional. Es solamente en el marco de los proyectos de integración donde resulta posible remediar las desventajas de tamaño en el plano del mercado, la empresa y la I+D. Tan sólo una integración en torno a países fuertes en lo económico y lo político será capaz de crear una dimensión de mercado que despierte un interés fuerte y persistente por el crecimiento económico de las empresas nacionales y extranjeras.

## Bibliografia

- ALTVATER, E. (1992), "Stammwesen im globalen Dorf", en *Blätter für deutsche und internationale Politik*, N° 5
- AMSDEN, A.H. (1989). *Asia's next giant. South Korea and late industrialization*. New York, Oxford: Oxford University Press
- BECATTINI, G. (1990). *The Marshallian industrial district as a socio-economic notion*, en F.Pyke, G.Becattini und W Sengenberger (Ed.), *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*. Geneva, International Institute for Labour Studies.
- BEST, M.H. (1990). *The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring*, Cambridge, Polity Press.
- BRÜCKER, H., und MEYER-STAMER, J. (1994) "Standortkrise oder Krise der Wirtschaftspolitik? Plädoyer für eine neue Standortpolitik", en *Die Mitbestimmung*, N° 1, pp. 24-28.
- DORNBUSCH, R., und WERNER, A. (1994), "Mexico. Stabilization, Reform, and No Growth", en *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1, pp. 254-97.
- DOSI, G. (1988), "Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation", en *Journal of Economic Literature*, Año 26, pp. 1120-71.
- DOSI, G., et al. (Ed.) (1988). *Technical Change and Economic Theory*, London, New York, Pinter.
- ESSER, K. (1992), "Lateinamerika - Industrialisierung ohne Vision". En: *Neue Determinanten internationaler Wettbewerbsfähigkeit - Erfahrungen aus Lateinamerika und Ostasien*, Berlin, Instituto Alemán de Desarrollo.
- ESSER, K., et al. (1989), *Argentinien. Zum industriepolitischen Suchprozeß seit 1983*, Berlin, Instituto Alemán de Desarrollo.
- ESSER, K., HILLEBRAND, W., MESSNER, D., und MEYER-STAMER, J. (1992), *Neue Determinanten internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Erfahrungen aus Lateinamerika und Ostasien*, Berlin: Instituto Alemán de Desarrollo
- ESSER, K., HILLEBRAND, W., MESSNER, D., und MEYER-STAMER, J. (1996). *Systemic Competitiveness - New Governance Patterns for Industrial Development*, London.
- FIEDLER, A., und REGENHARD, U. (1991), *Mit CIM in die Fabrik der Zukunft? Probleme und Erfahrungen*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- FREEMAN, C. (1987), *Technology Policy and Economic Performance. Lessons from Japan*, London, New York, Pinter.

- GOCHT, W., und MEYER-STAMER, J. (1993), *Stärkung technologischer Kompetenz in Tansania*, Berlin: Instituto Alemán de Desarrollo.
- HAGGARD, S., und KAUFMAN, R. R. (1992), 'Economic Adjustment and the Prospects for Democracy', en S. Haggard, R. R. Kaufman (Ed.), *The Politics of Economic Adjustment* (pp. 319-50), Princeton, NJ, Princeton University Press.
- HAID, A., HORNSCHILD, K., und WEIGAND, J. (1993), 'Ist die deutsche Wettbewerbspolitik noch zeitgemäß? Über die Bedeutung neuerer Entwicklungen in der Industrieökonomik für die Wettbewerbspolitik', en *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, N° 3/4, pp. 222-44.
- HAMMER, M. (1990), 'Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate', *Harvard Business Review*, Año 68, N° 4.
- HILLEBRAND, W. (1991), *Industrielle und technologische Anschlußstrategien in teilindustrialisierten Ländern: Bewertung der allokationstheoretischen Kontroverse und Schlußfolgerungen aus der Fallstudie Republik Korea*, Berlin: Instituto Alemán de Desarrollo.
- HILLEBRAND, W., et al. (1992), *Technological modernization in small and medium industries in Korea with special emphasis on the role of international enterprise cooperation*, Berlin, Instituto Alemán de Desarrollo.
- HILPERT, H. G. (1993), 'Japanische Industriepolitik - Grundlage, Träger, Mechanismen', en *Ifo Schnelldienst*, Año 46, N° 17-18, pp. 7-22.
- JÜRGENS, U., und KRUMBEIN, W. (Ed.) (1991), *Industriepolitische Strategien Bundesländer im Vergleich*, Berlin, Edition Sigma.
- KERN, H., und SCHUMANN, M. (1984), *Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion*, München, Beck.
- KNIEPER, R. (1993), 'Staat und Nationalstaat', en *Prokla*, N° 90.
- LEHNER, F. (1991), *Synthesis Report. Anthropocentric Production Systems: The European Response to Advanced Manufacturing and Globalization*, Gelsenkirchen, Institut Arbeit und Technik.
- LUNDVALL, B. (1988), 'Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation', en G. Dosi et al. (Ed.), *Technical Change and Economic Theory*, London, New York: Pinter.
- LUNDVALL, B. A. (1992), 'User-Producer Relationships, National Systems of Innovation and Internationalisation', en (Ed.), *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning* (pp. 45-67), London, Pinter Publishers.

- MAGGI, C. (1994). *Descentralización Territorial y Competitividad: El caso de Chile*. Berlín: Instituto Alemán de Desarrollo.
- MARMORA, L., und MESSNER, D. (1991). "Kritik eindimensionaler Entwicklungskonzepte. Entwicklungsländer im Spannungsverhältnis zwischen Weltmarktintegration und globaler Umweltkrise", *Prokla*, N° 82.
- MAYNTZ, R. (1993), "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen". en: A. Heritier (Ed.), *Politische Vierteljahresschrift*, Número especial 24, "Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung" (pp. 39-56). Opladen, Westdeutscher Verlag.
- MESSNER, D. (1990), *Von der Importsubstitution zur weltmarktorientierten Spezialisierung: Optionen für den Industriesektor Uruguays*, Berlin, Instituto Alemán de Desarrollo.
- MESSNER, D. (1992). "Die Herausbildung von Wettbewerbsfähigkeit als gesellschaftlicher Such- und Lernprozess - Das Beispiel der chilenischen Holzindustrie", en: *Neue Determinanten internationaler Wettbewerbsfähigkeit - Erfahrungen aus Lateinamerika und Ostasien*, Berlin, Instituto Alemán de Desarrollo.
- MESSNER, D. (1993a), *Stärkung technologischer Kompetenz in Bolivien*, Berlin, Instituto Alemán de Desarrollo.
- MESSNER, D. (1993b), Búsqueda de competitividad en la industria maderera chilena. *Revista de la CEPAL*, No. 49, pp. 115-136.
- MESSNER, D. (1995). *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Problem gesellschaftlicher Steuerung*, Köln: Weltforum.
- MESSNER, D. et al. (1991). *Weltmarktorientierung und Aufbau von Wettbewerbsvorteilen in Chile - Das Beispiel der Holzwirtschaft*, Berlin, Instituto Alemán de Desarrollo.
- MESSNER, D., und MEYER-STAMER, J. (1992), "Lateinamerikanische Schwellenländer: Vorbild für Osteuropa?" *Vierteljahresberichte*, N°129.
- MEYER, T. (1994), *Die Transformation des Politischen*, Frankfurt.
- MEYER-STAMER, J. (1990), "Mit Mikroelektronik zum 'best practice'? Radikaler technologischer Wandel, neue Produktionskonzepte und Perspektiven der Industrialisierung in der Dritten Welt", en: *Peripherie*, N°38, pp.30-50.

- MEYER-STAMER, J. (1991), "Kompetenter Staat, wettbewerbsfähige Unternehmen: Die Schaffung dynamischer komparativer Vorteile in der ostasiatischen Elektronikindustrie", *Nord-Süd aktuell*, Año5, N° 4.
- MEYER-STAMER, J. (1993), *Von der Industriepolitik zur Standortpolitik Perspektiven der Stärkung systemischer Wettbewerbsfähigkeit in der EG*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- MEYER-STAMER, J. (1994a), "Wer ist hier unterentwickelt? Erfahrungen mit neuen industriellen Organisationskonzepten in fortgeschrittenen Entwicklungslandern", *WSI-Mitteilungen*, Año 47, N° 2, pp. 116-23
- MEYER-STAMER, J. (1994b), "Taiwan – die anhaltende Erfolgsstory", *Internationale Politik und Gesellschaft*, Año 1, N° 1, pp. 47-56
- MEYER-STAMER, J. (1994c), *Technologie und industrielle Wettbewerbsfähigkeit nach dem Ende der Importsubstitution. Allgemeine Überlegungen und Erfahrungen aus Brasilien*, Berlin, Instituto Alemán de Desarrollo.
- MEYER-STAMER, J., RAUH, C., RIAD, H., SCHMITT, S. und WELTE, T. (1991), *Comprehensive Modernization on the Shop Floor: a Case Study on the Brazilian Machinery Industry*, Berlin, Instituto Alemán de Desarrollo
- NELSON, R.R. (1992), "National Innovation Systems: A Retrospective on a Study", en *Industrial and Corporate Change*, Año 1, N° 2, pp. 347-74
- NELSON, R.R., und ROSENBERG, N. (1993), "Technical Innovation and National Systems", en R.R.Nelson (Ed.), *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*, New York, Oxford, Oxford University Press
- NELSON, R.R., und WINTER, S. G. (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge/Mass. & London, Belknap Press of Harvard University Press.
- NOACK, M., WEGNER, K., GLUCH, D., und DIENHART, U. (Ed.) (1990), *CIM - Integration und Vernetzung. Chancen und Risiken einer Innovationsstrategie*, Berlin, Springer.
- NORMANN, R., und RAMIREZ, R. (1993), "From Value Chain to Value Constellation: Designing Interactive Strategy" en *Harvard Business Review*, Año 71, N° 4, pp. 65-77.
- OECD (1992), *Technology and the Economy, The Key Relationships*, Paris, OECD, The Technology/Economy Programme
- PETERS, H.-R. (1981), *Grundlagen der Mesoökonomie und Strukturpolitik*, Bern, Land.
- PORTER, M. (1985), *Competitive Advantage*, New York: The Free Press

- PORTER, M.E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*, New York. The Free Press.
- PYKE, F. (1992), *Industrial Development Through Small-Firm Cooperation Theory and Practice*, Geneva, International Labour Office.
- SAXENIAN, A. (1994). *Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Routh 12*, Cambridge. London. Harvard University Press
- SCHARPF, F.W. (1992). "Wege aus der Sackgasse. Europa: Zentralisierung und Dezentralisierung" en *WZB-Mitteilungen*, N° 56, pp. 24-28
- SCHARPF, F.W. (1993). "Coordination in Hierarchies and Networks". en (Ed ). *Games in Hierarchies and Networks* (pp. 125-67). Frankfurt, Campus
- SCHMITZ, H. (1989). *Flexible Specialisation - A New Paradigm of Small-Scale Industrialisation?*, Brighton. Institute of Development Studies.
- SCHMITZ, H. (1990). *Flexible Specialisation in Third World Industry. Prospects and Research Requirements*, Geneva. International Institute for Labour Studies.
- SCHOLZ, I., et al. (1994) *Medio ambiente y competitividad. El caso del sector exportador chileno*, Berlin. Instituto Alemán de Desarrollo.
- SCHWARTZ, H. (1991). "Can orthodox stabilization and adjustment work? Lessons from New Zealand, 1984-90", en *International Organization*, Año 45. N° 2, pp. 221-56.
- SENGENBERGER, W. und PYKE, F. (1992). "Industrial districts and local economic regeneration: Research and policy issues", en (Ed ). *Industrial districts and local economic regeneration* (pp. 3-29) Geneva International Institute for Labour Studies.
- SIEBERT, H. (1992). "Standortwettbewerb - nicht Industriepolitik", en *Die Weltwirtschaft*, N°4, pp. 409-424.
- STORPER, M. (1993). "Regional 'Worlds' of Production: Learning and Innovation in the Technology Districts of France, Italy and the USA". *Regional Studies*, Año 27. N° 5. pp. 433-55.
- THOMAS, V. (1991). "Lessons from Economic Development. What have we learned about the path to successful development?" en *Finance & Development*, N° 3.
- VESTAL, J. (1993). *Planning for Change: Industrial Policy and Japanese Economic Development, 1945-1990*, Oxford. Clarendon Press.





- VOELZKOW, H. (1994), "Prozedurale Innovationen in der Strukturpolitik auf Länderebene: Das Beispiel Nordrhein-Westfalen", en U. Bullmann (Ed.), *Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union* (pp 347-63), Baden-Baden: Nomos.
- WADE, R. (1990), *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.
- WILDEMANN, H. (1990), "Kundennähe Produktion und Zulieferung. Eine empirische Bestandsaufnahme" en *Die Betriebswirtschaft*, Año 50 N° 3.
- WOMACK, J.P., JONES, D.T. and ROOS, D. (1990), *The Machine that Changed the World*, New York, Rawson.
- WORLD BANK (1991), *The Challenge of Development. World Development Report 1991*, Oxford, Oxford University Press.
- WORLD BANK (1993), *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.



Ejército Nacional 539, 5o. piso Col: Granada  
México 11520, D.F. Tel. 250-0533 Fax: 254-1554  
Apartado Postal 105-386 México 11590, D.F.