comercio exterior
VOL. 51, NUM. 8, AGOSTO DE 2001

Banco Nacional de Comercio Exterior

CONSEJO DIRECTIVO

Serie A

Propietarios

Francisco Gil Díaz
Luis Ernesto Derbez Bautista
Agustín Carstens Carstens
Javier Usabiaga Arroyo
Jorge G. Castañeda
Ernesto Martens Rebolledo
Carlos Hurtado López
Juan Bueno Torio
Guillermo Ortiz Martínez

Suplentes

Alonso García Tamés
Eduardo Solís Sánchez
Alfredo Gómez Aguirre
Juan Carlos Cortés García
Miguel Hakim Simón
Juan Antonio Bargés Mestre
Moisés Gómez Reyna
Ángel Palomino Hasbach

Serie B

Propietarios

Claudio X. González Laporte
Valentín Diez Morodo
Javier Prieto de la Fuente
Héctor Rangel Domene

Suplentes

Federico Sada González
Jesús Vizcarra Calderón
Raúl Picard del Prado
Juan Gilberto Marín Quintero

Comisarios

Serie A

Propietario

Eduardo Romero Ramos

Suplente

Carlos Arturo Aguirre Islas

Serie B

Propietario

Luis Antonio Brasdefer Hernández

Suplente

Salvador Olvera Chaidez

Secretario

Juan Ignacio Hernández Mora

Prosecretario

José Anselmo Moreno Sánchez

BANCOMEXT

Director General

José Luis Romero Hicks

Directores generales adjuntos

Raúl Argüelles Díaz González, Carlos Elías Rincón, Sergio Fadl Kuri, Abel Jacinto Intriago, Humberto de J. Molina Medina, Salvador Rojas Aburto, Luis Alberto Villaseñor Garay

675 AJUSTE ESTRUCTURAL E INICIATIVA DE DESARROLLO LOCAL

Francisco Alburquerque

En la "era de la globalización" es importante trabajar desde lo local. Las políticas económicas deben tener un carácter más horizontal y territorial que dé lugar a oportunidades y entornos favorables para las iniciativas innovadoras en cada territorio en vez de un enfoque vertical desde la instancia central del Estado. El autor hace un estudio detallado de los aspectos principales de este proceso.

683 EL DESARROLLO LOCAL EN AMÉRICA LATINA

Jorge Mario Martínez Piva

Se examinan las teorías del desarrollo endógeno y su relación con estudios clásicos, así como las aportaciones en escala microeconómica a la teoría del desarrollo. Asimismo se plantea la posibilidad de aplicar la teoría del desarrollo local, originalmente concebida para economías avanzadas, a países en crecimiento como los de América Latina.

694 SECCIÓN NACIONAL

Cuentas y horizontes del turismo / *Alfredo Salomón*

Se presenta un panorama cuantitativo del comportamiento reciente del turismo en México. Se destaca su revalorización a partir del mayor conocimiento que se tiene de la actividad al aplicarse una metodología puntual que da cuenta de sus ramificaciones en un buen número de actividades económicas.

Recuento nacional, **p. 700**

704 LA PROMOCIÓN-PAÍS Y EL DESARROLLO DE VENTAJAS COMPETITIVAS

Alejandro Indacochea Cáceda

La obsolescencia de las ventajas comparativas tradicionales en el comercio internacional exige el desarrollo de ventajas competitivas que, conforme al modelo de Porter, permitan a los países y las regiones mejorar la cantidad, la calidad y el uso eficiente de sus recursos. La experiencia de los talleres organizados por PromPerú para crear una cultura de la competitividad muestra que ésta entraña, en esencia, un cambio pertinente de actitud de todos los grupos sociales, con el Estado como facilitador y el sector privado como actor y gestor.

comercio exterior

VOL. 51, NÚM. 8, AGOSTO DE 2001

Publicación mensual editada por la Dirección de la Revista *Comercio Exterior* del Banco Nacional de Comercio Exterior.

COMITÉ EDITORIAL
Juan Pablo Arroyo Ortiz, Carlos Bazdresch Parada, Javier Beristain Iturbide, Sergio Fadl Kuri, Arturo Fernández Pérez, David Ibarra Muñoz, Mario Ojeda Gómez, Alfredo Phillips Olmedo, Gustavo Romero Kolbeck, Francisco Suárez Dávila, Homero Urías Brambila

DIRECCIÓN DE LA REVISTA *COMERCIO EXTERIOR*
Director
Homero Urías Brambila
<hurias@bancomext.gob.mx>
Subgerentes
Rafael González Rubí
<rigonrub@bancomext.gob.mx>
Sergio Hernández Clark
<shernanc@bancomext.gob.mx>
Redacción e información
Elena Cabello Naranjo, Alma Rosa Cruz, Alicia Loyola Campos, Alfredo Salomón
Edición
Enrique Pérez Vera,
Daniel Cobian, María Esther Jacques Medina, Alejandra Luna Guzmán, Pilar Martínez Negrete
Distribución
Angélica González C., Leticia Martínez
Servicios secretariales y de apoyo
Elizabeth García Tinajero, Juan Leyva García, Ángeles Marín Ancona
Asesor
Jorge Eduardo Navarrete

Comercio Exterior es una publicación abierta al debate. Admite, por tanto, una amplia gama de ideas que no coinciden necesariamente con las del Bancomext. La responsabilidad de los trabajos firmados es de sus autores y no de la institución, excepto cuando se indique lo contrario.

Pueden reproducirse materiales mencionando la fuente. En libros de distribución comercial se requiere autorización de los autores y de *Comercio Exterior*. El Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., se reserva el derecho de difundir por medios magnéticos o fotográficos el contenido de la revista. Impresa en Imprenta Ajusco, S.A. de C.V., José Ma. Agreda y Sánchez núm. 223, 06820 México, D.F. Autorizada como publicación periódica por el Servicio Postal Mexicano (Sepomex) con el número de registro 010 1062. Distribuida por Sepomex, Netzahualcóyotl núm. 109, Centro, 06080 México, D.F. Características: 218421108. Certificados de licitud de título (núm.1193) y de contenido (núm. 657) expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas el 2 de julio de 1981. Número de Reserva de Título: 248/78. Aparece el último día de cada mes. Publicación gratuita.

Dirección de la Revista *Comercio Exterior*, Camino a Santa Teresa 1679, octavo piso, Jardines del Pedregal, 01900 México, D.F. Tels.: 5481 6220 y 5481 6000, ext. 6552; fax: 5481 6214. Correspondencia: A.P. 21 258, 04100 México, D.F.

http://www.bancomext.com/rce/
e-mail: revcomer@bancomext.gob.mx

ISSN-0185-0601

718 PROCEDIMIENTO PARA MEDIR EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN CUBA

Elier Méndez Delgado y María del Carmen Lloret Feijóo

La atención del desarrollo económico local se ha convertido en un elemento clave para aprovechar en Cuba las potencialidades endógenas en un territorio determinado. Para trazar los planes respectivos, los autores proponen un nuevo índice de medición del desarrollo municipal en la isla a partir de tres indicadores: la mortalidad infantil, el índice de ocupación y la productividad del trabajo.

724 SECCIÓN LATINOAMERICANA

El ALCA: ¿más allá del punto sin retorno? / *Pablo Gaete Balboa*

En la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas se han sucedido momentos de euforia, tensión y estancamiento. Los avances respectivos, por lo pronto, aún no bastan para definir del todo los rumbos de la integración comercial hemisférica ni para respaldar cabalmente las expectativas de mejoramiento regional, ahora ensombrecidas por el debilitamiento económico de varios actores importantes.

Recuento latinoamericano, **p. 731**

735 EL FIN DEL CICLO MUNDIAL DE CRECIMIENTO DE LA MICRO Y PEQUEÑA INDUSTRIA Y SU EVOLUCIÓN EN MÉXICO

Guillermo Olivera

Se cuestiona la idea de que, en el marco del proceso de "restructuración industrial", la micro y pequeña empresa ha ganado poder económico frente a la gran industria. Con el tiempo, señala el autor, la realidad puso en entredicho la superioridad de lo pequeño.

746 INTERVENCIÓN FINANCIERA Y APOYO A LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA EN MÉXICO

Carlos Martínez-Tovilla

Se analiza la política y los instrumentos de apoyo financiero a la micro y pequeña empresa en las 32 entidades federativas de México, y se concluye que dicha política se enfoca cada vez más a complementar y profundizar el mercado financiero.

756 SECCIÓN INTERNACIONAL

Países menos adelantados: ¿una historia olvidada?

Alma Rosa Cruz Zamorano

En el marco de un proceso globalizador que tiende a profundizar las desigualdades entre los países, se examina la condición de las naciones más pobres del planeta y los esfuerzos de la comunidad internacional para ayudarlos a superar la pobreza y la marginación.

762 SUMMARIES OF ARTICLES

763 INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

764 SIGLAS Y ABREVIATURAS

Ajuste estructural e iniciativa de desarrollo local

FRANCISCO ALBURQUERQUE*

La importancia de un enfoque innovador sobre la descentralización

Las actividades productivas de cualquier índole y territorio deben incorporar componentes apropiados de innovación tecnológica y de gestión que a su vez requieren de adaptaciones sociales, institucionales y políticas. En la puesta en marcha de esos procesos no basta la presencia del mercado, por lo que se precisa la intervención eficaz para facilitar la innovación y calificación de los recursos humanos. Por otro lado, las empresas no compiten en el vacío, sino en un determinado entorno territorial, de cuya calidad y adecuación dependen de forma decisiva su eficiencia productiva y su competitividad. Asimismo, cuando el tejido empresarial se integra sobre todo de micro y pequeñas empresas, como en América Latina y el Caribe (véase el cuadro 1), el acceso a los factores de innovación tecnológica y de gestión (información sobre tecnologías de producto y proceso, infraestructuras especializadas, servicios de certificación, normalización y homologación de productos, información sobre mercados y comercialización en el exterior, acceso a líneas apropiadas de crédito y capital-riesgo, etcétera) no está asegurado en absoluto. Esto es, dicho mercado no está construido territorialmente para este tipo de empresas y en consecuencia se dificultan los procesos de transformación y modernización.

Además, la oferta de los servicios de desarrollo empresarial no puede ser genérica sino especializada, esto es, debe responder a las circunstancias específicas de cada territorio (perfil productivo, características ambientales, problemáticas social, laboral y cultural, etcétera). De ahí la necesidad de que la creación de tales mercados de factores o la construcción del "entorno innovador" deba ser, esencialmente, resultado de un proceso de concertación estratégica de actores locales y de una eficiente vinculación de las autoridades central, regional, provincial y municipal.

La gran empresa puede costear los servicios de desarrollo empresarial, sea que ella misma los produzca o bien subcontratándolos. Pero la mayoría del tejido empresarial, compuesto por micro y pequeñas empresas, no puede producir ni adquirir de manera aislada esos servicios especializados. Por ello se precisa de una activa política de oferta dirigida a la construcción concertada de los "entornos innovadores territoriales", a fin de disponer de la institucionalidad apropiada para el desarrollo económico local.

Ante esas exigencias no cabe una actitud pasiva, ni tampoco limitada al buen manejo de la política macroeconómica. Se requieren respuestas adecuadas en el plano microeconómico de la actividad productiva y empresarial, así como intermediar desde el nivel "mesoeconómico", o medio, para formular políticas e instrumentos y, sobre todo, para impulsar la creación de la institucionalidad local para el desarrollo económico de forma concertada con los actores sociales territoriales. Asimismo, el desarrollo exige alentar la capacidad social de concertación estratégica entre actores sociales en el plano metaeconómico.[1]

Así, pese a los enormes costos del reciente ajuste macroeconómico en América Latina y el Caribe, éste no asegura por sí solo la restructuración productiva y de gestión que se requiere, ya que las exigencias principales de la actual fase de transi-

* *Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid <f.alburquerque@ieg.csic.es>.*

1. K. Esser, W. Hillebrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer, "Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política", *Revista de la CEPAL*, núm. 59, Santiago, Chile, agosto de 1996.

C U A D R O 1

IMPORTANCIA DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS EN AMÉRICA LATINA[1]

	Empleados	Número de empresas (% del total)	Participación en el empleo (% del total)
Argentina	De 0 a 50	96.5	47.0
Bolivia	De 1 a 49	99.5	80.5
Brasil	De 0 a 49	94.0	37.4
Colombia	De 0 a 49	95.9	66.4
Costa Rica	De 0 a 49	96.0	43.3
Chile	De 0 a 49	97.1	74.4
México	De 0 a 50	94.7	50.8
Nicaragua	De 1 a 30	99.6	73.9
Panamá	De 0 a 49	91.5	37.6
Perú	De 1 a 50	95.8	40.2
Uruguay	De 0 a 49	97.9	64.4
Promedio de 11 países	Micro y pequeñas empresas	96.2	56.5

1. Datos oficiales sobre establecimientos empresariales, con excepción de Argentina, Nicaragua, Panamá y Perú, que se refieren a establecimientos manufactureros.

ción en las formas de producción y gestión de las empresas y actividades productivas se encuentran en los ámbitos microeconómico y territorial.

La restructuración económica exige nuevas formas de acumulación de capital que buscan mayor flexibilidad, tanto en la capacidad de adaptación de los procesos de producción y gestión empresarial (ante condiciones de cambio incesante y escenarios de mayor incertidumbre) como en los mercados de trabajo, a fin de facilitar la calificación de los recursos humanos para las nuevas circunstancias y exigencias productivas. Una interpretación simplista y conservadora de dicha exigencia de "flexibilidad", reduce ésta a la precarización de las relaciones laborales para lograr mayores beneficios a costa de la reducción salarial, en lugar de tratar de incrementar las ganancias brutas mediante la búsqueda de mecanismos de competitividad basados en la innovación, la diferenciación y calidad del producto o servicio y de las relaciones laborales, esto es, por medio de la construcción de ventajas competitivas dinámicas basadas en el mayor conocimiento.

Las exigencias del nuevo modelo de acumulación plantean una apuesta basada en el acceso a la información estratégica y al conocimiento, lo cual obliga a dar prioridad a la calidad de los recursos humanos y a sus condiciones de participación en los procesos productivos, circunstancia inimaginable en condiciones de precarización de las relaciones laborales. En todo caso, las decisiones de inversión productiva y el surgimiento de nuevas empresas o la readaptación de las antiguas están condicionadas por la disponibilidad de economías externas en los territorios respectivos, favorables a la transformación de los sistemas productivos locales.

En el modelo de acumulación flexible o posfordista el óptimo de eficiencia en la organización empresarial no se basa, como en el pasado, en la interiorización de las actividades sustantivas de la producción (dirección, diseño, administración, contabilidad, fabricación, mercadeo, ventas), sino que se vincula a la cooperación interempresarial y la subcontratación, mediante redes de empresas.[2] De ahí la necesidad de asegurar que en cada territorio se disponga de tales "externalidades positivas" o economías externas (de información empresarial, recursos humanos calificados, servicios tecnológicos especializados) disponibles en el entorno local donde se ubican las empresas. En otras palabras, la construcción adecuada de entornos innovadores territoriales constituye un elemento clave para el logro de la productividad y la competitividad empresarial y, como tal, se afirma que el "territorio" es un actor competitivo.

La descentralización de competencias a las administraciones locales suele estimular iniciativas de los actores territoriales para utilizar mejor los recursos de desarrollo. Cuando tales gobernantes son elegidos en un proceso democrático, la presión es superior, aunque sólo sea porque deben responder a sus respectivos electores. Así, el avance y el contenido de los procesos de *descentralización* en los países de América Latina y el Caribe pueden ayudar a liberar las potencialidades económicas. Ello depende, por supuesto, de los contenidos esenciales que se den a los procesos de descentralización. En principio, la descentralización se consideró un medio para reducir la presencia del Estado. Después, tal proceso se limitó a intentar mejorar la calificación de los funcionarios en las instancias descentralizadas del gobierno, en particular para una adecuada gestión de los recursos financieros transferidos. En ambos casos, la potencialidad de la descentralización es limitada, ya que se trata en lo fundamental de incorporar nuevos papeles y cometidos a los responsables regionales del quehacer público como animadores de iniciativas concertadas en sus áreas para incrementar la utilización de los recursos a favor del desarrollo económico y la generación de empleo.

Así pues, la descentralización no es reducir el Estado, como el fundamentalismo conservador ha propugnado durante años, sino reconstituirlo para que sea más eficiente. Tampoco se trata sólo de formar gestores públicos eficientes —lo que es muy importante—, sino de asignarles nuevas funciones como actores dinamizadores de la transformación productiva en cada territorio. Asimismo, la experiencia muestra que, mientras el gobierno central suele dar prioridad a los grandes equilibrios macroeconómicos (inflación, déficit público y de la balanza de pagos), las instancias subnacionales (municipales, provinciales y regionales) atienden en lo fundamental los problemas en escala microeconómica de las transformaciones productiva y empresarial y la generación de empleo en su ámbito territorial. De esta forma, el territorio y la descentralización pasan a formar parte sustancial del proceso de desarrollo de un país; en consecuencia los gobiernos locales y regionales se constituyen en actores importantes y protagonistas en la definición de las líneas sustantivas de la política económica, que deja de ser monopolio del gobierno central.

2. M. Casalet, "La cooperación interempresarial: una opción para la política industrial", *Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 1, México, enero de 1997, pp. 8-15.

Esta manera de entender el desarrollo supera, por tanto, la idea arraigada en el enfoque macroeconómico, que prescinde de los actores sociales (a quienes sustituye por simples agregados promedio) y del territorio socialmente organizado, remplazado por un mero espacio homogéneo o referencia geográfica y que nunca se considera un actor social relevante.

El predominio del enfoque centralista en los postulados tradicionales de la economía convencional se refleja también en la recolección de datos socioeconómicos basada en la suposición de un Estado homogéneo, por lo cual este tipo de estadísticas de resultados agregados tiene poca utilidad para orientar las acciones de desarrollo económico local. La descentralización entraña, sin embargo, la necesidad de contar con indicadores socioeconómicos desagregados por territorio, así como de incorporar otro tipo de información sobre las posibilidades de desarrollo en cada uno, tanto en lo relativo a los rasgos ambientales, como sociales y culturales.

Lo anterior supone introducir, en el plano más general, una lógica de funcionamiento que desplace los enfoques centralistas por uno descentralizado de las políticas públicas, con mayores horizontalidad, selectividad, territorialidad y capacidad de concertación con los actores sociales.

En lugar de dictar políticas de forma vertical desde la instancia central del Estado, que supone un espacio homogéneo y con una lógica funcional y sectorial, debe buscarse que tengan un carácter más horizontal y territorial, orientado a crear oportunidades y entornos favorables a las iniciativas innnovadoras en cada territorio. El tipo de políticas debe introducir, por consiguiente, la necesaria selectividad, en el contexto de cada territorio. Asimismo, en lugar de pensar la economía como un conjunto de sectores, se requiere considerarla como un conjunto de economías locales, lo que obliga a tomar en cuenta a los actores territoriales a fin de lograr acuerdos eficientes de concertación para el desarrollo y el empleo. El éxito del desarrollo económico local y del general requiere, pues, de la participación de los actores (públicos y privados) en las iniciativas locales y en la formulación y ejecución de las líneas de actuación. Por ello, es necesario construir una institucionalidad (organizaciones, normas de conducta entre actores, políticas) apropiada para el desarrollo local, lo cual forma parte del denominado nivel "mesoeconómico".

Este nivel mesoeconómico concreta el ejercicio de concertación estratégica entre los actores territoriales, así como el pacto social entre ellos, orientado a establecer en el lugar entornos innovadores, los cuales pueden tener formas diferentes, según la problemática más aguda o urgente o conforme al perfil productivo y empresarial del territorio. En todo caso, las "mejores prácticas" en el plano internacional incluyen, entre otras figuras, un conjunto de "agencias de desarrollo local o regional", "centros de desarrollo e innovación empresarial", etcétera. Estos organismos tratan de apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas locales, y son muestra del grado en que puede concretarse el "acondicionamiento" del territorio para el desarrollo económico. Sin ese ejercicio de construcción social no es posible pensar en la transformación de los *sistemas productivos locales*, compuestos en su mayoría por micro, pequeñas y medianas empresas, esto es, un tejido empresarial que no puede generar ni acceder en su entorno a los servicios de desarrollo empresarial, no dispone de líneas de financiamiento o capital de riesgo adecuadas, ni disfruta, por lo general, de infraestructuras especializadas para dichas empresas.

Políticas de reforma estructural e iniciativas locales de desarrollo

Las políticas de reforma estructural han tendido a mejorar el funcionamiento de los mercados, suprimiendo obstáculos y rigideces derivadas del sistema de regulación estatista centralizado del pasado. Algunas versiones simplistas —pero con amplio respaldo— de este tipo de políticas propugnan la necesidad de desmantelar el Estado (o pregonan las ventajas del Estado "mínimo"). En realidad de lo que se trata es de reinventarlo, y otorgarle nuevas atribuciones para asegurar mayor eficiencia y flexibilidad de funcionamiento. Ello implica incorporar nuevas formas de organización alejadas del burocratismo y cercanas al territorio, en un marco que exige adaptaciones socioinstitucionales en los procesos de regulación. La adaptación a los cambios profundos de la actual transición estructural requiere, pues, esfuerzos importantes de todos los actores sociales, esto es, no sólo de las empresas (y, en general, de los encargados de organizar la producción) y de los gobiernos, sino del conjunto de organizaciones privadas, públicas o del sector social.

El problema radica en que las políticas ortodoxas de ajuste estructural han dado prioridad a la estabilidad macroeconómica, en particular los principales equilibrios monetarios, y han orientado las economías hacia los mercados internacionales, suponiendo que con ello se asegura el desarrollo económico. Estos programas no han estado exentos de un fundamentalismo que dicta la necesidad de reducir el Estado a un nivel mínimo y proceder a la privatización extensiva de actividades e instituciones, con la suposición simplista de que el sector privado constituye ineludiblemente un actor y un ámbito más eficiente que la instancia pública. En realidad, no siempre es así. Los procesos de reforma estructural no han estado ni están exentos de la presencia de ideologías y mitificaciones que en poco ayudan a identificar los verdaderos retos y exigencias de adaptación de actividades económicas, empresas, organizaciones e instituciones públicas y privadas en general.

También conviene volver a insistir en que la actividad empresarial no opera en el vacío, sino que se encuentra en un determinado territorio o localización geográfica, dentro de un conjunto determinado de eslabonamientos productivos (hacia atrás y hacia adelante) con proveedores de insumos, de un lado, y con clientes y mercados, de otro. En otras palabras, se hace preciso ubicar a la empresa tanto en su territorio concreto como en su agrupamiento de empresas respectivo. La eficiencia productiva no depende, pues, sólo de lo que ocurra dentro de la empresa en términos de su reorganización inteligente. También es resultado de la dotación, orientación y calidad de las infraes-

tructuras básicas y los servicios de desarrollo empresarial en su entorno territorial y de la eficiencia en el conjunto de relaciones y redes del agrupamiento al que pertenece dicha empresa. Así pues, las empresas no protagonizan solas la pugna competitiva en los mercados, sino que también "compite", por decirlo de alguna forma, el entorno territorial e institucional en el que aquéllas se encuentran, el cual también explica, de forma decisiva, la eficiencia productiva y la competitividad empresarial.

Los recursos humanos calificados, la vinculación del sistema de educación y capacitación con el perfil productivo de cada territorio, el acceso a líneas apropiadas de financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas, la disponibilidad de servicios empresariales avanzados que permitan disponer de la información de mercados y tecnologías, líneas de comercialización, cooperación entre empresas, etcétera, son elementos de un mercado de factores estratégicos que hay que establecer en el territorio, en un esfuerzo conjunto de toda la sociedad, mediante la concertación estratégica de los sectores público y privado, para lograr disponer de entornos innovadores de calidad.

Insistir, por tanto, en el maniqueísmo que contrapone la esfera privada a la pública no es —como se aprecia— un camino inteligente. Una sociedad se organiza colectivamente con eficiencia, o no lo hace. Pero ello es, en esencia, una tarea colectiva —o ejercicio sistémico— que requiere instancias de concertación entre actores y mecanismos institucionales de organización económica en cada territorio. La superación de las rigideces y el burocratismo del viejo aparato estatal no se logra, pues, dejando las instancias de regulación en manos de un sector privado empresarial cuya finalidad última, el máximo lucro, no podrá ser nunca el único criterio organizador de las sociedades democráticas desarrolladas.

Tras varios años de aplicación en América Latina, las reformas macroeconómicas —pese a lograr un mayor control de los equilibrios básicos— no parecen suficientes para asegurar la innovación tecnológica y de gestión de su tejido productivo y empresarial, en su mayoría micro, pequeñas y medianas empresas; para incrementar la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales; para prevenir la degradación del ambiente; para difundir el crecimiento económico de forma más equilibrada entre los territorios, ni, en suma, para mejorar la calidad de vida y el desarrollo humano de la población.

No se cuestionan las reformas orientadas a garantizar la estabilidad macroeconómica y el funcionamiento de los mercados, pero el ajuste estructural no puede limitarse a eso. Se requiere acompañar esos esfuerzos con otro conjunto de políticas en escala microeconómica, así como de adaptaciones socioinstitucionales desde el nivel mesoeconómico, a fin de estimular la creación de espacios de concertación estratégica de actores públicos y privados para edificar "entornos innovadores" en cada territorio, capaces de encarar los retos del cambio estructural de forma eficiente.

En este entorno ha aparecido en estos dos últimos decenios un conjunto diverso de iniciativas locales de desarrollo, con el propósito de generar actividades, empresas o nuevos empleos por medio de:

- La mayor valoración de los recursos endógenos de cada territorio.
- El estímulo de la innovación creativa y las iniciativas empresariales, a fin de facilitar los microajustes necesarios en la actividad productiva local.
- La organización de redes de interdependencia de empresas y actividades ligadas a los mercados correspondientes.
- El impulso de la diversificación productiva basada en la diferenciación y calidad de productos y procesos productivos, así como en la mejor identificación de los segmentos de la demanda y la aparición de nuevas necesidades y mercados.
- La búsqueda de nuevas fuentes de empleo, dejando de lado el supuesto tradicional que vincula la solución de los problemas del desempleo o el subempleo a la simple recuperación del crecimiento económico.

Este último supuesto, que subordina las políticas de empleo a las de crecimiento económico del producto, es hoy cuestionado por la incesante incorporación de innovaciones tecnológicas y de gestión, que requieren poca mano de obra y son capaces de generar crecimiento económico y desempleo al mismo tiempo.

Las iniciativas locales de desarrollo son, pues, múltiples y diversas, y han sido alentadas desde los territorios regionales o locales sin demasiados apoyos de los gobiernos centrales. El hecho de que aún no estén plenamente reconocidas en las estrategias nacionales de desarrollo como parte de los esfuerzos "flexibles" del ajuste ante el cambio estructural, disminuye su potencialidad transformadora.

La recurrente simplificación macroeconómica y el habitual enfoque sectorial de la economía nacional no invitan, precisamente, a adoptar esta visión más novedosa, en la cual la economía nacional no sólo consiste en un conjunto de sectores, sino también en un conjunto de sistemas económicos locales. Si esto sucede en el mundo desarrollado, en América Latina la situación es aún más evidente, pues todavía es muy incipiente el esfuerzo sistemático de investigación sobre las experiencias de desarrollo económico local.

En todo caso, estas iniciativas locales de desarrollo subrayan la necesidad de acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con este tipo de ajustes flexibles en los ámbitos territoriales, tratando de definir las actividades de innovación tecnológica y de gestión apropiadas para su situación, así como la calificación de recursos humanos, según el perfil de las actividades productivas y el tejido empresarial de cada territorio. Esto implica subrayar la innovación y la capacidad propia de desarrollo local, más que las modalidades de redistribución desde la instancia central. Por eso, la descentralización constituye una herramienta indispensable en este proceso, al otorgar facultades, recursos y responsabilidades a las instancias territoriales.

Ello supone también movilizar a los actores sociales del desarrollo local, a fin de construir los sistemas de información empresarial pertinentes en cada territorio; mejorar la base empresarial innovadora, la calidad y la orientación de las infraestructuras básicas, la coordinación de los instrumentos de fomento para micro, pequeñas y medianas empresas, el acceso a líneas de financiamiento para este grupo de entidades y, en suma, para

crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial como resultado de la concertación estratégica del conjunto de la sociedad.

La gestión de las iniciativas de desarrollo local exige, sobre todo, de una nueva mentalidad alejada de la lógica del subsidio y de la pasiva espera a que los poderes públicos, la inversión extranjera y las grandes empresas, el sistema de protección social o la cooperación internacional aporten las soluciones. Por el contrario, subraya la importancia de que la gente actúe por ella misma desde sus propios territorios, por medio de la movilización de los actores y organismos públicos y privados. De ahí que el fortalecimiento de las células básicas de organización de la ciudadanía, esto es, las municipalidades, sea tan importante. Se hace necesario, por tanto, dejar de considerar a las actuaciones de ámbito local o territorial como políticas marginales o asistenciales, esto es, con fines redistributivos, cuando se evidencia la necesidad de ponderarlas con la misma lógica de desarrollo económico, tratando de articularlas mejor con las reformas estructurales emprendidas y con ello complementar su eficacia.

En otras palabras, si los retos principales del ajuste residen en asegurar la innovación tecnológica y de gestión del tejido productivo y empresarial, compuesto sobre todo de micro, pequeñas y medianas empresas, la incorporación sólo de algunas actividades productivas al núcleo globalizado de la economía mundial no resulta suficiente para difundir las innovaciones tecnológicas y sociales. De ahí que sea preciso *acompañar* los esfuerzos del ajuste macroeconómico y la identificación de "nichos internacionales" de mercado, con políticas de corte territorial orientadas a estos objetivos de transformación productiva de los sistemas locales de empresas. Por eso en la denominada "era de la globalización" es tan importante trabajar desde "lo local". Si no se considera el "territorio" no es posible dar respuestas completas ni eficientes al cambio estructural, en esta fase histórica de transición tecnológica, social e institucional.

Cambio estructural y economías locales

Las dimensiones del cambio estructural son múltiples (tecnológica, económica, social, laboral) y exigen igualmente adaptaciones en diferentes planos, como el económico, social, institucional y político. En realidad, los cambios estructurales ponen a prueba la capacidad de las economías, las instituciones y el conjunto de actores sociales para adaptarse a las nuevas circunstancias y condicionantes, tratando de buscar nuevas oportunidades para el despliegue de sus recursos y potencialidades.[3] Las políticas públicas intentan reforzar esos procesos de adaptación estructural proponiendo acciones dirigidas a mejorar:

- El funcionamiento de los mercados de factores (capital, recursos humanos, tecnología) a fin de incrementar la productividad.
- La competitividad en los mercados de productos.
- La eficacia y eficiencia del sector público mediante el impulso de la reforma del Estado y del conjunto de los gobiernos.

Estas políticas tienen una expresión sectorial, pero deben coordinarse en el ámbito territorial a fin de identificar de manera adecuada los problemas del tejido empresarial en la esfera local. Se deben asegurar para las micro, pequeñas y medianas empresas similares condiciones de competitividad frente a la gran empresa y tratar de buscar asimismo la mayor difusión territorial del crecimiento económico y la generación de empleo e ingreso.

En los últimos decenios la inversión extranjera ha crecido de manera considerable entre los países de la OCDE, reforzando, además, los intercambios entre grandes empresas y en su propio seno. Esta mundialización de actividades en los principales bloques de países desarrollados y de las grandes empresas entraña la producción y distribución crecientes de riqueza por medio de un sistema de redes de empresas interconectadas en ese núcleo globalizado. Conviene no olvidar, sin embargo, que ello sólo afecta a una parte reducida de la producción mundial, ya que casi 80% de ésta ocurre en promedio en mercados de ámbito local o nacional.[4]

A pesar de ello, todos los procesos de mundialización, liberalización, desregulación y despliegue de alianzas estratégicas entre grandes empresas, junto a los retos ya citados del cambio estructural en la actual fase de transición tecnológica, conducen en conjunto a un entorno de mayor exposición de los sistemas productivos territoriales. Dicho de otra forma, la tensión competitiva internacional introduce también de manera progresiva mayores exigencias en los mercados. Los procesos de adaptación estructural y de mundialización exponen a mayores exigencias de eficiencia productiva y competitividad no sólo a las actividades industriales, sino al conjunto de la economía, ya sea en los ámbitos rural o urbano, o en los sectores agrario, minero o de servicios.

Así pues, para preservar la eficiencia productiva y la competitividad es crucial mantener la innovación incesante, lo cual es un ejercicio que no sólo compete a las empresas, sino a las relaciones de ellas entre sí y sobre todo a las de éstas con su propio entorno territorial desde el que se construyen las citadas ventajas competitivas dinámicas. Si esto es válido para todo tipo de empresas, lo es mucho más para las micro, pequeñas y medianas, las cuales por sí solas no pueden acceder a los servicios de desarrollo empresarial que hoy requiere la innovación productiva y de gestión. Sólo de esta forma las micro y pequeñas empresas podrán desplegar redes locales con proveedores y clientes, así como con entidades de consultoría, capacitación u otras a fin de capitalizar las externalidades derivadas de la asociatividad, la proximidad territorial, las economías de aglomeración y las provenientes de las relaciones entre socios y colaboradores en el territorio, reduciendo con todo ello la incertidumbre y los costos de transacción. El territorio y el medio local se convierten,

3. OCDE, *Desarrollo territorial y cambio estructural. Una nueva perspectiva sobre el ajuste y la reforma*, OCDE, París, 1993.

4. F. Alburquerque, "La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 63, Santiago, Chile, diciembre de 1997.

Si el desarrollo económico es resultado del esfuerzo organizado de toda la sociedad y no puede seguir considerándose sólo como un ejercicio de planificación del Estado central, ni tampoco fruto de la actuación individual de las empresas, parece clara la necesidad de nuevos planteamientos más pragmáticos y menos ideologizados, en los cuales el territorio y el desarrollo local tengan un papel fundamental

de este modo, en sitio de estímulo de innovaciones y de ampliación de informaciones, actuando como un "actor" que suministra recursos estratégicos y externalidades positivas para la eficiencia productiva y la competitividad empresarial.

Como se aprecia, entre los factores estratégicos para la construcción de estos entornos innovadores territoriales es posible diferenciar algunos de naturaleza tangible, como la composición sectorial de la base económica local, los tipos y tamaños de las empresas, la estructura y el monto de los costos y los precios de los factores, la naturaleza de los productos y procesos productivos, el ambiente, las infraestructuras físicas, etcétera. Pero otros factores son de naturaleza intangible y dependen de la capacidad de los empresarios y de los agentes en general, tanto públicos como privados, para crear o mantener las condiciones y la institucionalidad apropiadas para fomentar las innovaciones productivas y de gestión mediante acuerdos de concertación estratégica y su concreción en instituciones o dependencias de desarrollo local. Estos componentes intangibles o de "capital social", como ahora se les denomina son, pues, determinantes en el éxito de las iniciativas de desarrollo económico local.

Las iniciativas locales de desarrollo. Una respuesta flexible al cambio estructural

A lo largo de los últimos decenios han surgido en diversos países de Europa occidental importantes iniciativas locales que constituyen, en la práctica, ejercicios de adaptación flexible a las nuevas y mayores exigencias y dificultades de la restructuración o ajuste estructural. Tales empeños se caracterizan por la decisión de aprovechar con más intensidad los recursos endógenos por medio de la mejor articulación en redes de los actores socioeconómicos locales (empresas, universidades, municipalidades, centros tecnológicos, consultorías, entidades financieras) a fin de incorporar mayores contenidos de "intangibles" en el valor agregado de conocimientos concretos en la actividad productiva y la gestión empresarial, ya sea mediante la vinculación entre los sistemas de educación y capacitación con el perfil del sistema productivo local, la mejora de la comercialización, el diseño y la calidad de los productos o la entrega a tiempo.

La construcción de entornos innovadores territoriales mediante una política combinada de fortalecimiento de los gobiernos locales (regiones, provincias y municipios) y el fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas son ejes estratégicos fundamentales de las iniciativas de desarrollo local, en las cuales la decisión y lucidez de los responsables locales y regionales es un aspecto crucial.

Las iniciativas de desarrollo local en los países más avanzados muestran una diversidad de trayectorias y de formas de organización de la producción y los mercados, pero aun así tienen muchos rasgos comunes que conviene reseñar:

- Un territorio de referencia con cierta homogeneidad donde operan redes de actores con comportamientos identificables e independencia de decisión y donde funciona un aprendizaje dinámico que permite a aquéllos modificar sus comportamientos según los cambios en el entorno, en búsqueda de soluciones apropiadas a las nuevas situaciones.
- Modos de coordinación institucional más o menos formalizados, así como de cooperación y de intercambio entre empresas locales, que combinen a la vez relaciones de asociatividad y de mercado.
- Una actitud social proclive a la innovación tecnológica, así como capacidades para ella, dentro de una cultura local de desarrollo capaz de producir sinergias locales y aprovechar impulsos externos favorables.

• Dotación de factores intangibles de producción, como el "saber hacer", centros de investigación y desarrollo próximos a los núcleos empresariales, cultura técnica, etcétera, los cuales constituyen la base de las ventajas competitivas dinámicas y de la generación de externalidades positivas y de efectos de proximidad favorables a la innovación productiva y empresarial.

• Un mercado de trabajo local flexible, transparente y dinámico, capaz de proporcionar señales claras y rápidas para asegurar el suministro permanente de información para la calificación de los recursos humanos y la elaboración de itinerarios personales para el empleo, y una mano de obra móvil, especializada y polivalente, abierta a la innovación, a la cultura técnica y al espíritu de empresa.

• Organismos de desarrollo local resultado de la concertación de actores públicos y privados en el territorio que operan los acuerdos por el desarrollo y el empleo en la localidad y que respaldan autoridades locales dinámicas y conscientes de su papel como catalizadoras y animadoras de tales iniciativas.

En algunos casos estas iniciativas innovadoras descansan en sistemas de redes de pequeñas y medianas empresas que constituyen verdaderos "distritos", pero en otras ocasiones coexisten con grandes empresas, las cuales subcontratan algunas actividades de la base económica local que pueden incluso promover. En algunas situaciones la lógica funcional y sectorial de la gran empresa domina toda la escena, imponiendo su propio ritmo al conjunto de la economía local o bien se sitúa en ella a modo de "enclave", con limitados o reducidos efectos de difusión hacia el resto de las actividades.

Como se ve, las nuevas exigencias de la actual fase de ajuste estructural, unidas a los efectos de la globalización económica (los cuales entrañan repercusiones y oportunidades en el plano territorial), suscitan situaciones diferenciadas en escala local. Por ello no es posible plantear políticas adecuadas de desarrollo desde una perspectiva centralista y sectorial. En su lugar se requiere que las autoridades regionales, provinciales y municipales intervengan en la elaboración de políticas como actores decisivos en la concertación de actores públicos y privados para hacer frente a las situaciones.

En tal sentido, cabe citar también la reducida validez de la información recolectada desde las instancias centrales, con excesiva agregación. Dicha información se ocupa de los resultados del proceso económico, cuando lo que se requiere desde el punto de vista del desarrollo local es información estratégica sobre capacidades de desarrollo en cada territorio, a fin de adoptar políticas inteligentes ante la complejidad del cambio estructural en un escenario crecientemente "mundializado". En suma, el desarrollo no se difunde por una sola vía basada en la gran empresa, la producción a gran escala y la gran concentración urbana, sino que también se despliega por una vía más "difusa", por medio de iniciativas basadas en sistemas locales de empresas, que muestran su eficiencia en la organización productiva al tiempo que muestran cómo desde los territorios es posible impulsar políticas de desarrollo, aun con las dificultades del entorno internacional.

Las iniciativas locales de desarrollo constituyen, pues, una respuesta del sistema productivo y empresarial de algunos territorios, en el marco de lo que se ha denominado con acierto una nueva "fase de transición" en la acumulación capitalista,[5] tras el agotamiento del modelo de desarrollo fordista.

La promoción y modernización de los sistemas productivos locales responde a las exigencias de transformación productiva, empresarial y organizativa que en esta fase "posfordista" obligan a buscar formas más flexibles y eficientes en el ámbito de la acumulación del capital. Asimismo, la elaboración de políticas de desarrollo local responde a las necesidades de adaptación socioinstitucional y política en la esfera de la regulación. En otras palabras, el ajuste no sólo se reduce a la restructuración económica, sino que requiere de las necesarias adaptaciones socioinstitucionales y reformas políticas que implican la modernización del Estado, así como del estímulo de la participación ciudadana y del fomento de las actitudes innovadoras y creativas en la sociedad local.

En resumen, como señala Vázquez Barquero,[6] los sistemas productivos locales (o sistemas locales de empresas) y la política de desarrollo local pueden verse como dos dimensiones del proceso actual de la restructuración o ajuste productivo. La primera constituye una forma territorial (y, por tanto, flexible) de acumulación del capital. La segunda puede interpretarse como uno de los instrumentos de regulación, cuyo éxito se debe a su mayor flexibilidad o capacidad para coordinar las actuaciones y la cooperación entre los actores territoriales públicos y privados necesarios para el desarrollo.

Así pues, el viejo Estado burocrático formado durante la fase fordista, así como las instituciones creadas con la concertación de las cúpulas de las organizaciones estatales, empresariales, sindicales y políticas, deben dar paso a un conjunto de administraciones públicas más flexibles y descentralizadas, así como a organizaciones más apropiadas en los ámbitos empresarial, sindical, político y ciudadano. De esta forma se han de alentar procesos de concertación estratégica entre actores sociales en los campos esenciales del desarrollo productivo y empresarial, la organización del trabajo y la regulación social y política en los territorios.

Un planteamiento integrado para el desarrollo empresarial y de la economía local

Si el desarrollo económico es resultado del esfuerzo organizado de toda la sociedad y no puede seguir considerándose sólo como un ejercicio de planificación del Estado central, ni tampoco fruto de la actuación individual de las empresas, parece clara la necesidad de nuevos planteamientos más pragmá-

5. C. Pérez, "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto", en C. Ominami (ed.), *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, RIAL/GEL, Buenos Aires, 1986.

6. A. Vázquez Barquero, *Política económica local*, Pirámide, Madrid, 1993.

C U A D R O 2

Políticas de desarrollo territorial predominantes

	Planteamiento tradicional	Nuevos planteamientos
Estrategia dominante	• Desarrollo polarizado (visión funcional)	• Desarrollo difuso (visión territorial)
Objetivos	• Crecimiento cuantitativo • Grandes proyectos	• Innovación, calidad y flexibilidad • Numerosos proyectos
Mecanismos	• Redistribución y movilidad del capital y el trabajo	• Movilización del potencial endógeno • Utilización de los recursos locales y externos
Organización	• Gestión centralizada • Administración central de los recursos	• Gestión local del desarrollo • Creación concertada de organizaciones intermedias
Agentes	• Estado central • Grandes empresas	• Administraciones públicas territoriales • Estado central • PYME y microempresas • Actores sociales locales • Organismos intermedios • Entes supranacionales de integración económica

ticos y menos ideologizados, en los cuales el territorio y el desarrollo local tengan un papel fundamental. En ello resulta crucial también esta reinvención de la gestión pública para incorporar un concepto integral de la innovación tecnológica como un proceso de cambio social, institucional y cultural, en el que la concertación entre actores sociales sustituya a los planteamientos fragmentarios y parciales de la planificación centralista, junto a una actuación selectiva que identifique los agrupamientos productivos locales e incluya las políticas de desarrollo económico territorial como parte fundamental de las estrategias nacionales de desarrollo.

En este sentido, la visión de largo plazo y la consideración de los diferentes niveles de las políticas de desarrollo (macro, micro, meso y meta) deben incorporarse en la gestión pública estratégica, la cual no es privilegio exclusivo del Estado central, sino que es competencia de las autoridades territoriales, así como del conjunto de los actores sociales locales.

El abandono de las lógicas de la pasividad y del subsidio, a favor de una cultura local innovativa, es componente de este nuevo enfoque, al igual que el diseño institucional no burocrático, dotado de agilidad y eficiencia operativa.

En conclusión, entre los rasgos comunes del nuevo planteamiento del desarrollo territorial destacan:

1) Las actividades orientadas a la promoción del desarrollo endógeno y no sólo a la captación de inversiones foráneas.

2) La importancia de la dimensión territorial de la política tecnológica a fin de facilitar el fomento de las potencialidades de cada zona.

3) La atención prioritaria a las micro, pequeñas y medianas empresas, lo cual permite introducir criterios de rentabilidad social y generación de empleo e ingreso entre la mayoría de la población y no sólo guiarse por los estrechos criterios de la rentabilidad financiera inmediata.

4) El acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas a los servicios de desarrollo empresarial en el "entorno" territorial.

5) El establecimiento de redes institucionales y acuerdos de cooperación y complementariedad territoriales en la construcción del entorno innovador territorial apropiado.

6) Considerar la sustentabilidad ambiental de las opciones productivas y valorar más los recursos ambientales como activos de desarrollo.

Este enfoque posee diferencias esenciales con el planteamiento tradicional de las políticas de desarrollo territorial respecto al establecimiento de la estrategia, la determinación de objetivos y mecanismos de actuación, los tipos de gestión y los agentes participantes (véase el cuadro 2). Mientras en aquél priman la visión funcional o sectorial y el interés por el desarrollo polarizado, el nuevo planteamiento destaca la importancia de la difusión del crecimiento económico y el empleo con una visión territorial del proceso de desarrollo. Igualmente, en lo relativo a los objetivos, el nuevo planteamiento pone de relieve la innovación, calidad y flexibilidad como criterios de actuación organizacional y productiva, así como la difusión de estos criterios en numerosos proyectos, resaltando más la calidad que el mero crecimiento cuantitativo y la concentración en grandes proyectos como ocurría en el planteamiento tradicional.

La movilización del potencial endógeno y la utilización de recursos locales y externos son los mecanismos de actuación en el nuevo planteamiento, a diferencia de las preocupaciones tradicionales por la atracción de inversiones foráneas y la suposición de movilidad de la fuerza de trabajo. Finalmente, en cuanto al tipo de organización y los agentes principales, el nuevo planteamiento privilegia la importancia de la gestión local del desarrollo y la creación concertada de organizaciones e institucionalidad de carácter intermedio o mesoeconómico, frente a la gestión y administración centralista de los recursos. También destaca la relevancia de las administraciones públicas territoriales de las micro, pequeñas y medianas empresas y el resto de la sociedad civil local, y no sólo del Estado central y las grandes empresas

El desarrollo local en América Latina

JORGE MARIO MARTÍNEZ PIVA*

La teoría del desarrollo local se concibió en economías avanzadas donde por lo general el mercado funciona de manera correcta, la institucionalidad es fuerte y coherente con la competencia y las conexiones con las principales corrientes comerciales están aseguradas. Las relaciones entre dicha teoría, las del desarrollo endógeno y algunos análisis clásicos hace algunos decenios ofrecen un marco teórico adecuado para las estrategias en zonas subdesarrolladas como América Latina. En este trabajo[1] se examinan las teorías del desarrollo endógeno y su relación con estudios más clásicos como los de Gunnar Myrdal y Albert Hirschman. En seguida se destacan las aportaciones de trabajos en escala microeconómica como los de Michael Porter a la teoría del desarrollo.

Basándose en las experiencias del desarrollo local europeo, se plantea la posibilidad y la conveniencia de aplicarlas en países en crecimiento, como los de América Latina, cuyo mercado interno y relaciones entre pequeñas empresas son débiles, aunque con un importante potencial. El desarrollo local propicia el despegue de las micro y pequeñas empresas, pero tiene algunas limitaciones, en especial en las regiones más pobres y necesitadas de estrategias que alienten su avance.

Nuevas teorías ante nuevos hechos

Distintas disciplinas científicas han identificado cambios sustanciales en las formas y las tendencias del crecimiento que por mucho tiempo se tomaron como premisas:

1) La localización de actividades económicas presenta cambios importantes. Muchas empresas abandonan los viejos centros urbanos industriales y buscan zonas rurales o ciudades pequeñas y medianas, así como países con mano de obra calificada y un entorno competitivo. Este proceso de relocalización también implica la generación de nuevas actividades de origen local.

2) Algunas redes locales de pequeñas y medianas industrias han logrado economías de escala similares a las de las grandes empresas, haciendo competitiva su oferta de bienes y servicios en mercados nacionales e internacionales, ya que aprovechan la alta flexibilidad estructural. Esto ha generado un aumento en las formas de subcontratación y hasta la división de algunas compañías grandes que buscan imitar las estructuras de trabajo, organización y flexibilidad de las más pequeñas.

3) En los mercados más avanzados los patrones de consumo responden a gustos más diversos, lo que genera una demanda muy segmentada que se opone al consumo y producción en masa que caracterizó los decenios anteriores. Algunas empresas muy grandes tienen dificultades para satisfacer dicha demanda, lo que ofrece un terreno fértil para las pequeñas empresas especializadas en productos y servicios de calidad y diferenciados.

4) La tecnología actual y la crisis energética en los años setenta permitieron un crecimiento muy acelerado en las comunicaciones, lo que ha cambiado profundamente la forma de organización y producción de la sociedad actual. La innovación, tanto de producto como de proceso, es vital para la competitividad. Los cambios constantes obligan a las organizaciones a una gran flexibilidad y los perfiles profesionales en todos los sectores de la economía descansan en el conocimiento y la capacidad continua de aprender. Algunos analistas concuerdan en que estos cambios favorecen la difusión más que la concentración de actividades económicas y reducen la relevancia de la proximidad

1. Este artículo se basa en la tesis doctoral del autor dirigida por José María Mella, de la Universidad Autónoma de Madrid.

* *Unidad de Comercio de la OEA <jmartinez@oas.org>.*

a los viejos "polos" metropolitanos. Ello implica ventajas para quienes cuenten con capital humano mejor capacitado.

Los cambios en la localización productiva, en la organización empresarial y en la demanda son una pequeña prueba de un cambio profundo en el sistema económico. Para investigadores como Carlota Pérez o Chris Freeman y Luc Soete,[2] en la actualidad hay numerosas innovaciones incrementales y radicales principalmente en la microelectrónica, la biotecnología y en la producción y la organización flexibles que representan una revolución tecnológica. "Cada nueva ola modifica radicalmente la frontera práctica óptima y cambia el modelo de gestión y las reglas de sentido común para el logro de la máxima eficiencia."[3]

El cambio radical en la economía mundial durante un período de transición tecnológica se acompaña de desarmonías —según la terminología de Carlota Pérez— entre el marco socioinstitucional, el productivo y los nuevos patrones de demanda mundial. Para superar ese período de transición es preciso realizar cambios estructurales en las industrias, en el perfil de la mano de obra y en las capacidades gerenciales, y es cuando los países en desarrollo encuentran ventanas de crecimiento importantes. El cambio técnico es la base de ese proceso, por lo que la capacidad para crear las instituciones apropiadas y promover la innovación de producto o proceso será esencial para que los países en crecimiento den un salto cualitativo en su desarrollo.

Crecimiento y desarrollo endógeno

La tasa de rendimientos decrecientes ha sido un pilar fundamental de la teoría económica clásica desde que Ricardo la formulara y sistematizara. Ésta sostiene que la tasa de rendimientos de las inversiones, así como la de crecimiento del producto per cápita, son normalmente funciones decrecientes del nivel del acervo de capital per cápita. La lógica de este argumento es muy sencilla: inicialmente al aumentar el acervo de capital per cápita la producción por trabajador aumentará, pero si el acervo de capital continúa aumentando habrá un punto a partir del cual los rendimientos per cápita serán decrecientes.

Si se traslada el argumento anterior al análisis de la economía internacional se deduciría que entre países con distintas dotaciones de capital per cápita y distinta productividad e ingresos, el país con menor relación capital/trabajo sería el que tenga las mayores tasas de crecimiento de la productividad y el mayor ingreso per cápita. De manera inversa, el país con mayor relación capital/trabajo debería tener un crecimiento de la productividad y un ingreso menores, por lo que sin duda habría una tendencia a la convergencia en las rentas de ambos países.

Romer[4] señala: "Consecuentemente, las condiciones iniciales o las distorsiones actuales no tienen efecto en el largo plazo sobre el nivel de producción y consumo". Sin embargo, la evidencia no confirma las conclusiones anteriores. Madison,[5] utilizando el PNB por hora de trabajo como medida de productividad, muestra que los países que han tenido los mayores índices de productividad desde 1700 han logrado tasas crecientes y no decrecientes.

El mismo análisis muestra que aunque todos los países son vulnerables a las variaciones en la economía mundial, los más desarrollados se benefician en mayor medida de los períodos de crecimiento y sufren menos los intervalos de crisis de la economía externa. Esto da una primera señal: las tasas de crecimiento parecen estar en función del nivel previo de desarrollo. Reynolds observa que entre 1950 y 1980 las tasas de crecimiento del ingreso per cápita en los países en desarrollo han sido claramente inferiores a las de las economías de la OCDE. Esto contradice la aparente tendencia a la convergencia de rentas entre los países.

Lucas y Romer[6] señalan dos presunciones neoclásicas que hacen que el análisis de la convergencia entre países muestre resultados distintos a la evidencia. Una de ellas es que el cambio tecnológico es exógeno al proceso de crecimiento y que la misma tecnología está disponible en todo el mundo. Este análisis parte del supuesto de que existe libre acceso a la tecnología por medio del mercado y que por tanto las decisiones de inversión en un país están dadas por los precios relativos de los factores de la producción. Los cambios o mejoras en la tecnología son externos a los países ya que simplemente la toman para sus inversiones.

Para que un país desarrollado crezca más que una nación atrasada es necesario que las tasas de ahorro e inversión sean hasta 100 veces más altas en el primero que en la segunda, según cálculos de Romer.[7] De otro modo, el crecimiento de la productividad por cada unidad de capital que se agregue en las economías en desarrollo sería mucho más alto que en las desarrolladas, por lo que la mayor productividad de éstas se debería a altísimas —increíbles— tasas de inversión. Suponer que el nivel de tecnología es igual para todos los países es, a juicio de Romer, el error.

Para comprender que los países más desarrollados mantengan tasas de crecimiento superiores a los menos desarrollados es necesario suponer que cada unidad de inversión en capital no sólo aumenta la reserva de capital físico, sino también el nivel de tecnología por medio de una difusión del conocimiento.[8] Así, Romer plantea en otros términos la relación entre la tecnología y el resto de las variables de un país. Ya que las inversiones en capital o trabajo tienen efectos externos en la tecnología, ésta no es constante ni igual para todos los países. El crecimiento a

2. Carlota Pérez, "Cambio técnico, restructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", *El Trimestre Económico*, núm. 233, México, enero-marzo de 1992, y C. Freeman y L. Soete, *Cambio tecnológico y empleo. Una estrategia de empleo para el siglo XXI*, Fundación Universidad Empresa, Madrid, 1996.

3. Carlota Pérez, *op. cit.*, p. 26.

4. P. Romer, "Increasing Returns and Long-run Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 94, núm. 5, octubre de 1986, The University of Chicago Press.

5. *Ibid.*

6. R. Lucas, "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, junio de 1988, y P. Romer, *op. cit.*

7. P. Romer, "The Origins of Endogenous Growth", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, núm. 1, 1994.

8. P. Romer, "Increasing Returns and...", *op. cit.*

largo plazo estaría dirigido principalmente por la acumulación de conocimiento: saber hacer, utilizar y mejorar la tecnología, lo cual maximiza beneficios al investigar mejoras constantemente. Además, cuando una empresa difunde conocimiento en su localidad mejoran las posibilidades de producción de otras compañías, así como el empleo de nuevos procesos y tecnologías las impulsan a adoptar las innovaciones.

El conocimiento se difunde como un bien intangible por la migración de trabajadores y las relaciones con proveedores y con otras empresas que participan vertical u horizontalmente de la producción. Lo más importante es que el conocimiento se acumula y crece, de manera que si vemos la producción como una de sus funciones, ésta tendría rendimientos crecientes.

El planteamiento de Romer y otros colegas suyos como Lucas y Rebelo ha generado gran literatura sobre este tema cuya esencia se refleja en la ecuación:

$$Y = AK$$

Donde:
Y es la producción nacional,
A representa diversos factores que afectan la tecnología,
K incluye tanto el capital humano como el físico.

Por medio de *K* se endogeniza el conocimiento y el desarrollo tecnológico, por lo que sus planteamientos son conocidos como "teoría del desarrollo endógeno". Desde su origen es común escuchar sobre la importancia del capital humano en el desarrollo. Los organismos financieros internacionales, así como muchas otras entidades y organizaciones dedicaron importantes estudios a este tema. Sin embargo, ¿puede el capital humano por sí mismo generar el desarrollo? Pareciera claro que no, que se trata de un factor más —aunque uno de los más importantes— que actúa recíprocamente con otros factores de la variable *A* y que explican por qué los países desarrollados tienen tasas de productividad y crecimiento del ingreso per cápita superiores a las de los países pobres.

En estas condiciones el nivel de desarrollo tecnológico, educativo y financiero del cual parten los países es muy importante para mantener una determinada tasa de crecimiento. Por esto, Romer —al igual que Sala i Martin[9]— afirma que la economía no conduce necesariamente a la convergencia de productividad y rentas entre países.

Esta conclusión no es nueva ni "revolucionaria" en el mundo neoclásico, pero sin duda la teoría del desarrollo endógeno le aportó a su teoría una crítica interna. Sin embargo, la mayoría de los casos prácticos de la teoría del desarrollo endógeno se han limitado a verificar y señalar los errores de los modelos previos, más que a ratificar el suyo propio. En este sentido Howard Pack[10] ha realizado una crítica minuciosa de los planteamientos del desarrollo endógeno, concluyendo que a pesar de los intentos por mostrar la importancia del conocimiento sobre el crecimiento económico —estudios sobre la relación ID y crecimiento o inversión en equipo y crecimiento, etcétera— no ha sido posible demostrar su relación directa ni por qué en casos de países con altos porcentajes de ID el crecimiento puede disminuir su ritmo o bien por qué en algunas economías con altos grados de escolaridad el desarrollo no se presenta. Ello confirma que la inversión en capital humano por sí misma no genera desarrollo, sino que requiere de relaciones propicias con otros factores.

En todo caso, sus conclusiones pesan sobre los países tecnológicamente atrasados, como una condena perpetua a la pobreza y al rezago, toda vez que augura un aumento creciente de la brecha entre los que poseen mayor desarrollo tecnológico y mayor conocimiento y los que no los tienen.

¿Es posible entonces el desarrollo de los países pobres? ¿Es posible la convergencia económica con los países que ya tienen un desarrollo muy superior? Para Carlota Pérez el actual período de transición tecnológica ofrece estas posibilidades a los países rezagados. La misma teoría del desarrollo endógeno nos da elementos para responder estas preguntas, como lo es la importancia del capital humano. Otras teorías como la del desarrollo local, ampliamente elaborada en Italia y España, así como elementos de otras teorías clásicas o del mismo análisis sobre la competitividad empresarial de Michael Porter, pueden ayudar a resolver la encrucijada a que ha conducido la teoría del desarrollo endógeno.

Entre Myrdal y Porter

El estudio de los autores clásicos muestra conclusiones importantes sobre el funcionamiento de la economía que lamentablemente muchos economistas ignoran. Sus trabajos señalan que la evidencia empírica no refrenda los supuestos del modelo neoclásico: existen economías de escala y externas, los productos y los factores son diferenciados, hay desniveles de capacidad tecnológica, la difusión de conocimientos tecnológicos es restringida, la cultura y la geografía afectan de manera distinta a las regiones y en general la convergencia de rentas entre países no es un resultado inequívoco.

Los estudiosos del desarrollo económico habían señalado hace mucho que en éste intervienen muchas variables que normalmente no se consideran en los modelos neoclásicos. Las regiones con menor desarrollo presentan una serie de características que no sólo explican su atraso sino que mantienen e incluso acentúan su pobreza. El problema de este análisis consiste en descubrir las interrelaciones causales que mueven un sistema económico, ya sea hacia el desarrollo o hacia el estancamiento. Esta causalidad se refiere al complejo entramado de relaciones verticales y horizontales que presentan las variables económicas de manera que cada elemento es causa y efecto de relaciones recíprocas.

La teoría que ha explicado el crecimiento económico como un proceso de desarrollo equilibrado ha ignorado que las inte-

9. Xavier Sala i Martin, *Apuntes de crecimiento económico*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1994.

10. H. Pack, "Endogenous Growth Theory: Intellectual Appeal and Empirical Shortcomings", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8. núm. 1, 1994.

rrelaciones entre las variables suelen crear un proceso acumulativo que, según su tendencia, lo impulsan o lo estancan. Gunnar Myrdal llamó a esto, el "principio de la causación circular y acumulativa".[11] Muchos estudios se refieren a ese fenómeno al hablar del llamado "círculo vicioso de la pobreza", pero Myrdal es quien mejor describe esa situación en la cual un factor es a la vez causa y efecto de otros.

La tesis de la causalidad acumulativa se encuentra en Adam Smith, aunque el teorema del cambio endógeno y acumulativo lo elaboró Allyn Young y lo utilizó Myrdal con el nombre de "principio de la causación acumulativa". También la ha desarrollado la geografía económica, la cual señala cómo las empresas buscan ubicarse cerca de los mercados más dinámicos, donde hay muchas empresas. Autores como C. Harris y Allan Pred manejaron claramente estos criterios, aunque éste asocia directamente sus estudios sobre el espacio con las teorías del desarrollo de Myrdal.[12]

La selección de factores para el análisis del desarrollo es muy importante ya que todos ellos son causa de todos los demás de manera entrelazada y circular, de ahí que el concepto de causalidad sea tan complejo. Por eso es necesario ampliar el análisis del papel del desarrollo tecnológico y del conocimiento hacia otros factores —capacidad emprendedora, sistemas financieros aptos para la inversión productiva, infraestructuras, institucionalidad— a la hora de estudiar y formular estrategias.

La causación circular se aleja del análisis clásico de la economía y constituye una hipótesis más adecuada que la del equilibrio estable para estudiar un proceso social, pues admite la participación de más factores y porque le otorga un carácter dinámico y acumulativo —de proceso— a la realidad objeto de estudio. Además, el principio de la causación circular está latente en todos los trabajos de los economistas del desarrollo endógeno.

La hipótesis de la causación circular acumulativa está muy vinculada a la teoría del crecimiento desequilibrado. Según la primera, los distintos factores que influyen en el desarrollo económico darán lugar a que un cambio en alguno de ellos produzca alteraciones diversas en el sistema. Si éstas son positivas, conducirán a un proceso de crecimiento que se autorreforzará, ya que éste se da ante los desequilibrios inducidos por esa dinámica entre factores. Esto favorece la intervención sobre algunos de los factores estratégicos con el fin de inducir el crecimiento, tesis que entronca muy bien con las teorías del desarrollo económico de Albert Hirschman.

La causación circular acumulativa —según genere pobreza o acumulación— puede iniciarse por cualquier cambio importante y persistente que altere sustancialmente las variables económicas: un cambio en las relaciones de intercambio, la demanda, la capacidad de ganar dinero, la inversión, la producción, etcétera. Cualquiera que sea la causa del crecimiento o estancamiento, la interrelación entre factores hace que aumenten las desigualdades entre las regiones, lo que coincide con Romer y Sala i Martin en sus consideraciones sobre la convergencia.

"Si las cosas se dejasen al libre juego de las fuerzas del mercado sin que interfiriesen con ellas disposiciones restrictivas de la política, la producción industrial, el comercio, la banca, los seguros, el transporte marítimo y, de hecho, casi todas las actividades económicas que en una nación en proceso de desarrollo tienden a producir un rendimiento mayor que el promedio —así como también la ciencia, el arte, la literatura, la educación y la alta cultura—, se concentrarían en ciertas localidades y regiones, dejando al resto del país más o menos estancado."[13]

Por esta razón los gobiernos modernos con buenas condiciones económicas y de rápido progreso han tomado la decisión política de mantener una red muy compleja de sistemas de intervenciones públicas de todo tipo —desde infraestructuras hasta proyectos educativos, o el mantenimiento de costosos programas de investigación— cuyo objetivo es contrarrestar la ley del cambio social acumulativo y evitar las desigualdades entre regiones, industrias y grupos sociales.

Durante los años ochenta, con una amplísima base empírica, Michael Porter dio un gran impulso a la tesis de Myrdal al presentar no un círculo sino un diamante autorreforzado de la competitividad de las naciones. Hay que considerar el contexto que estudia Porter respecto al de Myrdal, caracterizado por la mundialización y por una mayor competencia. La fortaleza o debilidad de los elementos del diamante de Porter explican de manera "acumulativa" y "circular" —autorreforzada— la competitividad. Los factores críticos de la teoría del desarrollo endógeno están presentes en la tesis de Porter, además de otros no menos importantes: el entorno, los sectores relacionados y de apoyo, el Estado y hasta la casualidad.

Este análisis muestra la importancia de la fortaleza de ciertos elementos para el desarrollo exitoso de las empresas en un entorno de competencia. También permite formular estrategias de crecimiento por medio de la identificación de los elementos que requieren ser reforzados, restructurados, etcétera. En un mundo globalizado, donde la velocidad de los cambios tecnológicos modifica profundamente las formas de producción, acumulación y distribución, es necesario el estudio continuo y profundo de los factores críticos para el desarrollo. Éstos no siempre son los mismos, al igual que los sectores dinámicos de la economía suelen cambiar, ya que esa es la naturaleza de la competencia económica.[14]

En este análisis, el cambio técnico tiene gran relevancia porque es uno de los factores que han abierto posibilidades a las empresas pequeñas y a los países antes considerados periféricos. Carlota Pérez[15] considera indispensable una adecuada correspondencia entre el potencial tecnológico y el marco institucional —representado en cada uno de los elementos que

11. Gunnar Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

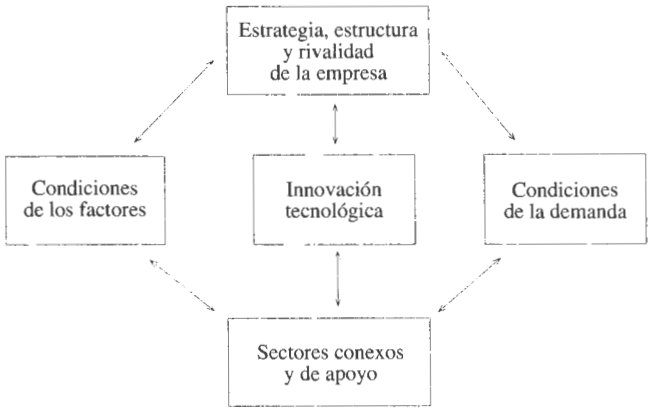
12. P. Krugman, *Geografía y comercio*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1992.

13. Gunnar Myrdal, *op. cit.*

14. M. Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza y Janés, Barcelona, 1990.

15. Carlota Pérez, *op. cit.*

FACTORES DETERMINANTES DE LA COMPETITIVIDAD ESTRUCTURAL ACTUAL



Fuente: elaboración propia basada en el diamante de Porter (M. Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza y Janés, Barcelona, 1990).

Porter señala— para el desarrollo en el nuevo marco internacional, lo cual encaja perfectamente en el diamante de la competitividad de Porter con tan sólo agregar el elemento "innovación tecnológica" como se observa en la figura.

El planteamiento teórico presentado por Myrdal, para concluir con Porter, permite huir de la inercia casi fatalista propuesta por los defensores del crecimiento "exógeno". No basta con dejar actuar a la economía, es necesario actuar en ella. Se abre un espacio para la política económica, para la intervención intencionada y dirigida con la cual coinciden los autores críticos del desarrollo "exógeno". Es necesaria la política industrial, de desarrollo y de competencia. Para el desarrollo de regiones pobres se requerirá una serie de políticas económicas que respondan a las necesidades de la economía actual, se requerirá de la intervención, investigación, imaginación y colaboración de las zonas más ricas. Además, en contextos como América Latina, será necesario recuperar el interés por el mercado interno, la industria local y sus interrelaciones productivas.

LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA HOY

Para analizar la viabilidad de los postulados del desarrollo local en países en crecimiento es preciso comprender sus características principales. El caso de las economías latinoamericanas es muy complejo porque han logrado una industrialización parcial, tienen sectores exportadores muy competitivos y un desarrollo institucional considerable, pero todo ello coexiste con sectores productivos atrasados y con instituciones contrapuestas a la competitividad y al desarrollo. Esta heterogeneidad permite pensar en la creación de estrategias de desarrollo propias a cada región. Para ello, se explican los actuales retos de la economía latinoamericana a partir de la crisis del modelo de desarrollo endógeno.

Cuando la estrategia de desarrollo endógeno —sustentada en la sustitución de importaciones y basada fuertemente en el Estado— se desplomó, sólo la propuesta impulsada por los organismos financieros internacionales se consideró factible: la restructuración económica. Se emprendieron programas de control del gasto público y de atención de la deuda externa y casi inmediatamente se empezó a replantear y a poner en marcha una estrategia alternativa para el desarrollo que descansaba en los principios de una mayor participación del sector privado y apertura al comercio y a las finanzas internacionales, y el fomento de las exportaciones. Todo esto requería profundos cambios: formas dinámicas de inserción internacional, eficiencia, competitividad, elevación de la productividad y del ahorro nacional, así como lograr los equilibrios macroeconómicos fundamentales.

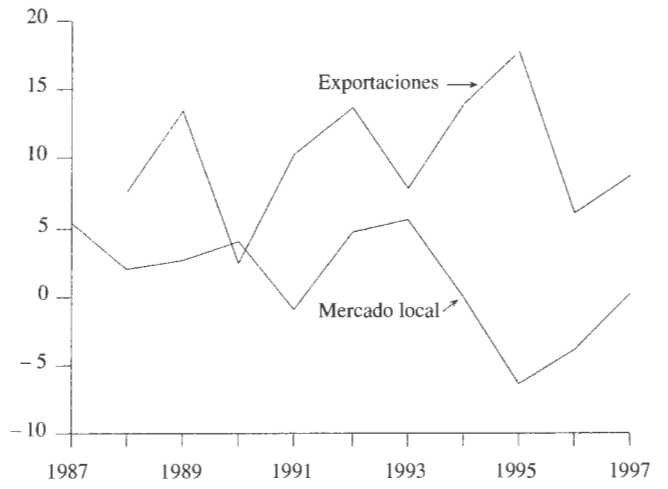
El eje de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) fue impulsar la reorientación de la política de desarrollo latinoamericana de sustitución de importaciones hacia una estrategia de desarrollo exógeno, poniendo particular énfasis en la expansión de las exportaciones no tradicionales. El marco básico de políticas que acompañó esta transformación estructural fue: mejoramiento del manejo macroeconómico, liberalización del comercio, depreciación real del tipo de cambio, incentivos a la exportación y liberalización del sector financiero.

Por otra parte, la escasez de financiamiento externo subrayó la importancia de promover la inversión extranjera y se esperaba, con bastante acierto, que llegarían corrientes de capital abundantes si se emprendía la liberalización financiera y se hacían más atractivas las tasas de interés del capital. Era claro no sólo que se variaba de modelo de desarrollo, sino que el sector público abandonaba sus funciones de promotor del desarrollo y las dejaba en manos del sector privado, compuesto en su mayoría por micro y pequeñas empresas, no aptas para asumir ese papel. El siguiente texto tomado del Informe Socioeconómico del BID[16] establece el nuevo rumbo de la economía latinoamericana: "De acuerdo con la estrategia de mediano plazo, a principios de 1992 se aceleró el proceso de disminución de aranceles, se eliminó el régimen de sobretasas y se liberalizó el sistema bancario, incluyendo la apertura de la cuenta de capital. El nuevo sector público deberá proveer el marco macroeconómico apropiado y el entorno legal que no desaliente la inversión privada. Al sector privado le corresponderá el liderazgo en el proceso de modernización de la economía con el respaldo del Estado mediante reformas financieras, legales e institucionales y la dotación de recursos humanos e infraestructura requeridas."

Sin embargo, los programas de atracción de inversiones, de promoción de las exportaciones (principalmente de productos no tradicionales) y los de modernización de las instancias públicas, no han tenido en cuenta las características de los sistemas productivos locales. De hecho, en algunos países donde se ha logrado el aumento de las exportaciones no tradicionales y de las inversiones extranjeras, la desvinculación del sector exportador del resto de la economía nacional ha sido muy pro-

16. Banco Interamericano de Desarrollo, *Documento de programación*, Washington, 1992.

COSTA RICA: CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN DESTINADA AL MERCADO INTERNO Y A LAS EXPORTACIONES, 1987-1997 (PORCENTAJES)



Fuente: elaboración propia con datos del Proyecto Estado de la Nación, *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*, núm. 4, primera edición, San José, Costa Rica, 1998.

funda. En el caso de Costa Rica, durante 1996, cuando el PIB se contrajo 2.7%, el desempleo aumentó 1% y la producción para el mercado local se redujo 4% del PIB, las exportaciones crecieron a un ritmo de 8.8%. En la gráfica se observa la evolución de la producción para el mercado local y la producción de exportables durante el decenio 1987-1997 y queda manifiesto el divorcio entre los sectores exportadores y el resto de la economía nacional.

Además, la estructura y concentración industrial que ha provocado ese ajuste es parte integral del fenómeno en el cual el crecimiento y los sectores dinámicos no encadenan al resto de la economía sino a unas cuantas empresas.[17] En este sentido el sector exportador costarricense presenta un promedio de concentración de 73.47%, lo que significa que las cinco empresas más importantes de cada uno de los sectores concentran alrededor de 73% del valor FOB exportado.

El crecimiento basado en las exportaciones y en la atracción de las inversiones extranjeras, en consonancia con los programas de ajuste estructural, no ha logrado difundir sus efectos positivos en toda la economía y no ha provocado desarrollo en todos los sectores, ni siquiera en todas las industrias de un mismo sector. Por el contrario, se ha concentrado en una cuantas empresas eficientes, poco integradas con el resto de la economía nacional, lo que en realidad ha logrado una profundización de la heterogeneidad económica y entre sectores.

17. Véase en este sentido a Guisella Chaves, *Caracterización del sector exportador en Costa Rica: 1992-1997*, IICE, Universidad de Costa Rica, 1998.

Lograr que la mayoría de las empresas se modernicen y sean competitivas, que el tejido empresarial sea integrado y que genere encadenamientos productivos verticales y horizontales, significa realizar programas de ajuste estructural distintos. Se trata de integrar en una economía nacional y dinámica a la micro y pequeña empresa, de fortalecer el mercado local y que tanto las empresas exportadoras como las dedicadas al mercado nacional sean competitivas. Los PAE no lo lograron o bien su reforma fue incompleta. La estrategia del desarrollo local puede otorgar los elementos necesarios para completar ese ajuste, integrando la producción local en la economía moderna.

EL DESARROLLO LOCAL

El estudio del desarrollo con una óptica local muestra que todas las regiones poseen características culturales, históricas, físicas e institucionales que representan conjuntamente un potencial de crecimiento propio.[18] Las comunidades cuentan con una cultura propia, creencias y valores que están presentes en todas las actividades que emprenden, incluida la económica. Por esta razón, la óptica del desarrollo local endógeno concede a cada comunidad una oportunidad de crecimiento con sus propios recursos, su saber hacer, su organización y sus valores.

Existen tres elementos en los cuales se basa en gran medida la potenciación futura del crecimiento: un "saber hacer específico" que ha evolucionado desde formas de acumulación de excedentes basadas en la agricultura hasta la producción artesanal y posteriormente industrial; "encadenamientos productivos locales" que generan e incentivan la especialización productiva, fortaleciendo el saber hacer local; y "capacidad empresarial propia" que suele considerarse el elemento decisivo para promover el desarrollo local.[19]

Es claro que algunas regiones poseen más elementos potenciales de desarrollo que otras, por lo que su crecimiento y cambio estructural es también desigual. Muy bien se señala que el desarrollo local supone cierta capacidad emprendedora, el conocimiento de productos y mercados, una cierta disponibilidad de ahorro, una actitud activa y creativa, una estructura social consolidada y un sistema urbano accesible que permita la industrialización.[20] En este sentido autores como Scott, Gallup y Sachs y Vázquez[21] señalan que algunas regiones pobres, aisladas, con

18. A. Vázquez Barquero y G. Garofoli (eds.), *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, 1995.

19. A. Vázquez Barquero, *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Ediciones Pirámide, Madrid, 1988.

20. J.M. Mella (coord.), *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal Textos, Madrid, 1998.

21. John Luke Gallup y Jeffrey D. Sachs, *Geography and Economic Development*, Annual World Bank Conference on Development Economics 1998, Washington, 1999; Allen J. Scott, *Regions and the World Economy. The Comming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford University Press, Oxford, 1998, y A. Vázquez Barquero, "Inward Investment and Endogenous

baja densidad de población, con instituciones débiles o contrarias al sistema de mercado —costumbres y valores no capitalistas[22]— no poseen las condiciones básicas para emprender ninguna estrategia de desarrollo. ¿Están entonces condenadas a la pobreza?

Alburquerque[23] señala que para esas regiones singulares es necesario promover la creación de potencialidades de desarrollo, es decir, invertir en mejorar sus capacidades endógenas de transformación de su pobreza para lo cual se deben abandonar criterios de corto plazo y apoyar estrategias de largo plazo que no sólo procuren el aumento del PIB per cápita, sino también sus condiciones básicas de vida, especialmente en salud y educación. "Una estrategia de desarrollo requiere instrumentar la visión de la transformación: cómo será la sociedad diez o veinte años después."[24]

Potenciando las capacidades de una región, la estrategia de desarrollo local brinda una oportunidad de integración de sus sistemas productivos a la economía nacional que el modelo de desarrollo neoclásico era incapaz de ofrecer y mucho menos sus PAE. En algunas regiones se requerirá de mayores esfuerzos para mejorar el nivel de vida de su población, en otras, donde la potencialidad endógena es mayor, bastará con crear la institucionalidad necesaria y apoyar a la micro y pequeña empresa.

El desarrollo económico local por lo general tiene lugar en espacios donde existe una masa crítica de micro y pequeñas empresas integradas vertical u horizontalmente en procesos productivos específicos.[25] A esta gran interdependencia orgánica se suman otras empresas que dan servicios complementarios e instancias públicas concertadoras, lo que en suma genera un entramado económico y social homogéneo, especializado e integrado. Pero el sistema productivo local también se puede potenciar por medio de políticas concretas y de estrategias que actúen sobre los niveles de desarrollo fundamentales que señala Alburquerque, lo que otorga responsabilidades a los gobiernos y a las empresas locales. Los niveles de desarrollo sobre los cuales se debe incidir son los siguientes:

1) Nivel macroeconómico: se aseguran las condiciones de estabilidad necesarias para la acumulación y reproducción económicas.

2) Nivel microeconómico: las unidades productivas mejoran sus técnicas, su gestión empresarial y hasta se realizan los cambios tecnológicos necesarios.

3) Nivel mesoeconómico: creación de la institucionalidad necesaria para tener un entorno innovador y competitivo, para que las empresas crezcan en un espacio también apto para la creación de otras nuevas.

4) Nivel metaeconómico: conjuga la capacidad de animación social con la de concertación estratégica, ya que sólo ahí puede nacer un compromiso generalizado con la inversión, el riesgo y el crecimiento.

En una economía local articulada o que pretenda articular su producción, es indispensable que todos los actores participen en el desarrollo, ya que todos son parte del mismo tejido productivo, su calidad, su esfuerzo y su crecimiento repercute sobre su entorno.

Así que el desarrollo basado en la promoción de exportaciones, atracción de inversión extranjera y creación de empresas competidoras en mercados internacionales, no es la única estrategia posible. De hecho, la mayoría de las empresas son pequeñas y su mercado objetivo el estrictamente local o nacional por lo que las mejoras del nivel de vida de la mayoría de la población requieren de la modernización, perfeccionamiento de la productividad y crecimiento de estas pequeñas empresas. También se ha establecido que el nivel de desarrollo previo en una región determina en gran medida el éxito que tengan las políticas de desarrollo, así como sus estrategias y el grado de participación social. Por esto, se analizan las condiciones de América Latina que afectan la posible puesta en marcha de estrategias de desarrollo local.

Condiciones del desarrollo local en América Latina

El efecto de los PAE (nivel macroeconómico), sobre todo por medio de la apertura generalizada, fue un duro golpe a las economías locales y a los pequeños productores (nivel microeconómico) que desintegró algunos tejidos productivos nacionales. Los incentivos y programas públicos se concentraron en las empresas exportadoras, las que sin duda alguna crecieron y aumentaron su productividad y sus ventas. Como es normal, las empresas que pudieron transformarse eran aquéllas que de por sí eran las más eficientes, más productivas y con mayor capital, mientras que las micro y pequeñas empresas sólo recibieron de los PAE mayor competencia y cierta estabilidad macroeconómica, en unos cuantos países.

"Los procesos de ajuste macroeconómico por sí solos, no garantizan el desarrollo económico, ya que no aseguran las condiciones necesarias para la transformación productiva y organizacional del conjunto de los sistemas económicos locales. Por ello, es necesario acompañarlas con decididas y eficientes políticas de fomento económico local a nivel microeconómico."[26]

Hay que tomar en cuenta que a pesar del tipo de apertura económica que se experimentó en la mayoría de los países latinoa-

Development. The Convergence of the Strategies of Large Firms and Territories?", *Entrepreneurship & Regional Development*, vol. 11, núm. 1, enero de 1999, pp. 79-93.

22. Pensemos en los casos de zonas deprimidas en las que existió una economía de enclave como las explotaciones bananeras o mineras, o bien pueblos pequeños en la selva o en las montañas.

23. Francisco Alburquerque, *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)*, ILPES, CEPAL, Santiago, Chile, 1996.

24. Joseph E. Stiglitz, *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes*, Conferencia Prebisch para la UNCTAD, Ginebra, 1998.

25. A. Vázquez Barquero, *Desarrollo local..., op. cit.*

26. Francisco Alburquerque, *Metodología para el desarrollo económico local*, ILPES, CEPAL, Santiago, Chile, 1997.

mericanos, el mercado interno sigue siendo amplio y es una fuente potencial de crecimiento. De hecho, este mercado no sólo se ha descuidado en el sentido de concentrar todos los esfuerzos exclusivamente en el comercio exterior, sino que además ha sido casi borrado del estudio económico, de los datos y del interés político.

Alburquerque[27] menciona que las exigencias de la mundialización no sólo tienen que ver con los mercados exteriores, pues en promedio más del 77% de la producción latinoamericana y caribeña no se exporta, sino que permanece en el ámbito nacional o local. Hay que destacar que ni el grado de apertura de las economías latinoamericanas ni el de su comercio local[28] son homogéneos.

Sin embargo, el espacio económico local sigue siendo amplio y más aún cuando se toman en cuenta los diversos tratados de integración comercial regional que existen en América Latina. Por esta razón, los proyectos de integración subregionales no deben verse sólo como medios para mejorar la inserción internacional, sino que tienen importancia por sí mismos al fomentar la ampliación de los mercados internos. En este sentido deben hacerse esfuerzos para que los acuerdos de integración puedan incorporar el concepto de mercado local al ámbito regional.

No sólo le corresponde al sector público negociar acuerdos de integración con la lógica de ampliar los mercados para los productores pequeños —mejorar la distribución y fomentar el consumo de productos locales—, sino que para el sector privado implica un cambio radical en su concepción de los negocios, en el mercado objetivo, en la distribución y la administración. Ninguno de los cambios del sector privado local, compuesto principalmente por micro y pequeños empresarios, se podrá realizar sin apoyo público estratégico. La mundialización exige grandes cambios a los sistemas productivos nacionales y no todas las empresas podrán sobrevivir en el contexto de competencia actual, pero no todas compiten en el mercado internacional, la mayoría lo hace en el mercado local, y éste ofrece una oportunidad para mejorar su especialización, calidad y competitividad.

Las economías locales están forzadas a cambiar su tecnología y organización para poder competir en mercados más amplios a nivel nacional. Es en este momento cuando las características iniciales —empleo precario o familiar, métodos tradicionales de embalaje y distribución— deben ser sustituidas para mejorar la productividad y la competitividad. El proceso no lo lleva a cabo una empresa en solitario, sino que todo el entramado empresarial local que se encuentra vinculado entre sí se ve forzado al cambio. En este nivel, una serie de factores que pueden ser de origen público se hacen indispensables para el éxito del proceso.

27. Francisco Alburquerque, *La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina (Lo pequeño es importante, sea o no hermoso)*, ILPES, CEPAL, Santiago, Chile, 1997.

28. Medida por medio de la siguiente ecuación: M + X / PIB * 100.

Tecnología

La incorporación de nueva tecnología en las empresas pequeñas casi nunca se hace por medio de la innovación local. Es difícil pensar en regiones pobres que sean capaces de crear su propia tecnología. Es más común el caso de adaptación de tecnología nueva o vieja, del empleo de formas de organización propias, pero sobre todo, la diferenciación del producto. En este sentido, es muy importante el trabajo en red de las empresas y sus instituciones locales, ya que los centros de investigación especializados en las necesidades locales y en la administración de marcas de origen suelen ser muy importantes para que las pequeñas empresas diferencien sus productos de los de otras más grandes que sí pueden competir tecnológicamente. En este sentido, uno de los casos más conocidos y citado por Vázquez[29] es Ikerlan, una cooperativa del sistema de empresas de Mondragón (País Vasco, España) dedicada a la investigación y al desarrollo tecnológico. Entre sus tareas destaca la identificación y adaptación de tecnologías, además de la creación de innovaciones, su difusión a las cooperativas y la capacitación del personal para utilizarlas. Por los altos costos que esto implica, la participación de entidades públicas es habitual.

Instituciones

El marco institucional es de gran importancia y determina grandes diferencias entre los países latinoamericanos. Se trata de las costumbres, las relaciones institucionalizadas entre empresas —asociaciones empresariales, cooperación tecnológica—, las relaciones y apoyo del sector público —universidades, centros de formación y de investigación—, patrones de conducta locales, apoyo a los emprendedores, etcétera. Para consolidar y mejorar la institucionalidad de una región, el papel de las instancias públicas es indispensable. Se debe armar a las regiones de normas que permitan y promuevan la organización local, que relacionen y vinculen los sectores productivos locales, que brinden asesoramiento e información, que creen una lógica de cooperación empresarial, mejoras productivas y de ampliación de cuotas de mercado; se debe dotarlas de mejoras en la educación, en la salud y en las infraestructuras.

Es importante hacer un paréntesis para puntualizar la magnitud del trabajo que resta por hacer en América Latina en materia institucional. Hay países y regiones con un desarrollo institucional fuerte y consecuente con las exigencias de la competitividad y de la mundialización. Sin embargo, en otros las instituciones democráticas son frágiles, no existen instituciones de administración local o éstas son muy débiles y poco representativas, los valores sociales no siempre apoyan la capacidad emprendedora ni la creación de empresas. En regiones aisladas y con gran concentración de tierras aún es posible encontrar relaciones precapitalistas entre los agentes sociales, o bien, hay diferencias culturales y étnicas que hay que respetar

29. A. Vázquez Barquero, *Desarrollo local..., op. cit.*

sin que esto signifique olvidar la pobreza o la asistencia social. En estas circunstancias, cuando se habla de fortalecer las instituciones, algunas veces se quiere decir crearlas, lo cual precisa de estrategias de mediano y largo plazos.

Descentralización

En estados centralistas es imposible aplicar una "lógica local" ya que un presidente o un ministro no puede dedicarse a la creación de una feria de calzado o de cualquier otro bien, no puede crear un centro de normalización ni de garantías de calidad de los productos de una región, ni el otorgamiento y control de las denominaciones de origen a bienes locales. Es difícil desde un Estado central conocer las necesidades, los recursos endógenos, la potencialidad de las regiones, mientras que las autoridades locales los conocen mejor. En este sentido, la descentralización, el traslado de competencias y de recursos a las autoridades locales, abre una nueva perspectiva al desarrollo endógeno local, proceso que se está dando en toda América Latina en la actualidad pero que requiere aún de mucho trabajo porque en muchos países de la zona se proviene de regímenes altamente centralizados.

Redes y encadenamientos productivos

Otro elemento importante en la estructura productiva latinoamericana es la desvinculación secular de los sectores más dinámicos y competitivos. Este fenómeno es parte de la heterogeneidad de la economía latinoamericana que tiende a profundizarse con la apertura económica y la promoción de exportaciones. Es importante intentar encadenar la producción local a las empresas exportadoras dinámicas, ya que es una forma de distribuir los beneficios del comercio internacional. La flexibilidad característica de los actuales procesos productivos dinámicos abre una oportunidad para las empresas pequeñas que pueden cambiar rápidamente de procesos y productos, y convertirse en subcontratistas de otras empresas vinculadas al mercado exterior. Hacen falta mejores estudios que midan la relación entre las empresas exportadoras y las locales, así como un impulso a las bolsas de subcontratación, capacitación y crédito especializado que podrían ir generando una trama industrial especializada. Después de todo, las empresas de una región no sólo compiten entre ellas sino que también se encadenan al especializarse en partes del proceso productivo, al brindar servicios o simplemente al imitar a sus competidores. Estos encadenamientos de los que habla Hirschman[30] difunden el proceso de desarrollo entre los actores económicos de una región.

Las actividades productivas se difunden cuando las empresas dinámicas o las regiones más desarrolladas comparten su producción y generan empleos para otras empresas o regiones. En este proceso son fundamentales los rendimientos crecientes de escala y la ampliación de los mercados internos. "Para que la difusión tenga lugar es necesario que surjan 'ventanas de oportunidad local', es decir, regiones relativamente independientes que tengan la capacidad de generar endógenamente procesos de aglomeración basados en la existencia de rendimientos crecientes de escala. De esta forma, surgen oleadas sectoriales de industrialización que permiten la diversificación de la producción nacional..."[31]

La potencialidad endógena existe en muchas regiones latinoamericanas. La especialización productiva puede fortalecerse con la vinculación de empresas locales en crecimiento o de exportadoras. Por otra parte, hay un mercado potencial de productos tradicionales específicos que pueden mejorar su calidad, productividad y distribución, así como gozar de marcas con denominación de origen que ayuden a incrementar su demanda.

Factores y políticas específicas para el desarrollo endógeno

Las regiones tienen sus propias potencialidades, características productivas, organizativas y una integración histórica con el mercado nacional, por lo que no existen recetas válidas para todo tiempo y lugar. Sin embargo, en términos generales es factible señalar algunas políticas que pueden apoyar un proceso local de desarrollo.

Se deben tener claros dos principios fundamentales: el primero es que el objetivo de un proceso de desarrollo local es la satisfacción de necesidades básicas que tienen las comunidades regionales. El desenvolvimiento de éstas se da en una economía de mercado muy abierta y competitiva, por lo que su crecimiento implica su integración y la transformación progresiva de su sistema productivo hasta hacerlo tan competitivo como lo requiere la tendencia actual. El segundo es que los propios interesados —la comunidad empresarial, los trabajadores, las familias— sean los que asuman sus problemas, promuevan sus soluciones y gestionen sus proyectos.

¿Quiénes deben ser los gestores de la política de desarrollo local?

Cuando se emplea el término "política" y más aún si se refiere a las "económicas" se hace referencia a la autoridad pública. Sin embargo, en materia de desarrollo local, el impulso y diseño de políticas no son exclusivos de la autoridad pública, sino que atañen al grado y forma de institucionalidad de una región.[32]

Las relaciones entre las empresas, la organización comunal, las distintas instancias de decisión local —no necesariamente públicas—, los lugares de encuentro, las formas de enfrentar los

30. Albert Hirschman, *La estrategia del desarrollo económico*, México, 1973.

31. Miguel Atienza, *Proyecto de tesis doctoral*, Doctorado en Integración y Desarrollo Económico, Departamento de Estructura Económica, Universidad Autónoma de Madrid, 1999.

32. A. Vázquez Barquero, *Desarrollo local..., op. cit.*

problemas comunes —costumbres y agentes—, el potencial emprendedor de los ciudadanos, son elementos que configuran una sociedad civil organizada y participativa en la gestión de su desarrollo. Esta sociedad no está divorciada ni mucho menos se opone a la organización política. En este marco ambas son gestoras de políticas de desarrollo local y condicionan el resultado final del proceso. Los elementos clave mínimos que se deben tener en cuenta en el diseño de políticas de desarrollo local se describen a continuación.

Participación civil e institucionalidad

Se supone que los distintos agentes privados poseen un espíritu emprendedor empresarial y la capacidad de organizarse y planear a futuro su desarrollo. Dichas características no siempre existen o, lo que es peor, a menudo las inhiben las prácticas políticas. También se supone que los gobiernos son capaces de impulsar un plan de desarrollo local, cuando en realidad muchas veces no es así. Ambos fenómenos se observan sobre todo en comunidades con atraso, aunque pueden irse solucionando con un proceso que considere entre sus objetivos primordiales el desarrollo institucional básico.

Los gestores públicos principalmente tienen que apoyar, fortalecer e impulsar, y no sustituir, la iniciativa local. Quevit señala las siguientes tareas para las autoridades locales: el diseño de los programas y las acciones encaminados al crecimiento de su comunidad; la identificación de las potencialidades del desarrollo endógeno y su integración en los programas regionales y nacionales; el apoyo a los proyectos locales brindándoles servicios públicos apropiados; la estructuración de intercambios entre empresarios locales, instituciones educativas, científicas o financieras y otros gobiernos; la identificación y formación de empresarios potenciales, y la organización del mercado local y creación de servicios de comercialización de sus productos.[33]

Es importante tener en cuenta que la estrategia de desarrollo local requiere de autoridades competentes para ejecutar políticas eficaces. Sin embargo, hay que huir del burocratismo y no perder de vista que es la propia comunidad la que debe impulsar su crecimiento. En Europa, los gobiernos locales participan con las empresas en la fundación de organismos —muchas veces como una sociedad anónima— que realizan funciones importantes para su avance. Algunos ejemplos de este tipo de trabajo son los institutos de investigación y desarrollo, las sociedades locales para la administración y promoción de las normas de origen, para la promoción exterior de sus productos, para la administración e impulso de los polígonos industriales locales, etcétera.

Las instituciones y el entorno competitivo

Hay ciertas áreas en las que la participación pública es muy importante, en especial cuando las empresas son pequeñas y no están en capacidad de abordarlas. Se trata de todas las actividades paralelas a las empresas que las dotan de un entorno promotor de la competitividad local: servicios, infraestructura, créditos, denominación de origen, equipamiento social, promoción de productos, ferias e información. En materia de infraestructura muchas veces se piensa en puentes y carreteras, pero a veces es más importante un centro de capacitación técnica, un colegio o el servicio de autobuses, ya que éstos suelen ser decisivos para el funcionamiento de las empresas, para su evolución y subsistencia.

Asimismo, las pequeñas empresas no tienen los recursos suficientes para hacer frente a las demandas del cambio, la calidad y las exigencias del mercado. La cultura de cooperación entre ellas —cámaras empresariales, institutos de capacitación— significa un apoyo decisivo para su existencia y desarrollo. La creación de estos órganos puede venir de ellas mismas, pero también del gobierno.

"Esta nueva función de [los gobiernos] locales, aún poco desarrollada en América Latina y El Caribe, no se agota con la demanda de los ciudadanos, ya que es necesario ampliar esa perspectiva con la problemática de las actividades productivas y empresariales, en especial de las Pyme y microempresas, como parte amplia, vulnerable y frágil del tejido empresarial local."[34]

Es muy importante para la competitividad de las empresas locales, crear o fortalecer los denominados "servicios de apoyo para la producción". En un trabajo de la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (Fedepricap)[35] se identificaron dentro del área denominada "calidad de los servicios de apoyo e industrias relacionadas" cuatro servicios críticos para la producción regional: información de mercados internacionales, investigación y gestión tecnológica, servicios de diseño y servicios de mantenimiento. De éstos, los dos primeros fueron los más señalados como deficientes. En ese mismo trabajo se demostró que los servicios de apoyo a la producción son débiles: muchas empresas tienen problemas de gestión, información, distribución o comercialización y no cuentan con los departamentos internos para realizar estos trabajos. En resumen, siguiendo a Alburquerque,[36] los principales obstáculos para la competitividad de las Pyme y microempresas se relacionan con sus problemas financieros; con la calidad, diseño y comercialización deficiente de sus productos y procesos productivos; escasa capacidad de gestión, y falta de práctica de cooperación empresarial. Todos estos problemas deben ser abordados por la institucionalidad regional que pretenda promover un proceso de desarrollo endógeno local por medio de asociaciones de empresarios, cursos de capacitación, redes de distribución, cooperación entre empresas, etcétera.

33. *Ibid.*

34. Francisco Alburquerque, *Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local*, ILPES, CEPAL, Santiago, Chile, 1997.

35. Proyecto Fedepricap-BID/Pradic, "Competitividad de los sectores productivos de Centroamérica y Panamá", *Estado de la competitividad en el Istmo Centroamericano*, San José, Costa Rica, 1994.

36. Francisco Alburquerque, *Fomento productivo..., op. cit.*

Las empresas

La teoría del desarrollo local da por hecha la existencia de una masa crítica empresarial local, con espíritu de inversión y crecimiento. Aun en los países en desarrollo existen comunidades con vocación y experiencia empresarial evolucionada, por lo que sin duda su desarrollo endógeno es factible. Pero también existen regiones donde la capacidad empresarial es muy baja, donde no hay experiencias productivas, las empresas son débiles y escasas e incluso puede que se encuentren aisladas.

Aun así, existen potencialidades económicas que pueden desarrollarse aunque requerirán más tiempo y ayuda pública. Esta última puede fomentar la organización productiva y de la comunidad y descubrir su capacidad realizadora, además de canalizar la información necesaria para la formación y la consolidación de empresas locales. La asesoría, el financiamiento, el acceso a la información, los estudios de mercado, etcétera, son elementos que no sólo ayudan a las empresas existentes, sino que fomentan la creación de nuevas organizaciones productivas.

La pobreza de América Latina ha llevado a muchos microempresarios a realizar actividades económicas de sobrevivencia, las que quizá con alguna cooperación puedan convertirse en pequeñas empresas. De igual manera, muchos otros trabajadores realizan actividades informales que con alguna ayuda podrían convertirse en micro o pequeñas empresas. Muchas no sobrevivirán, pero algunas sí, crearán empleo, comercio y riqueza. Pero para que esto se dé, se requiere de un plan estratégico de desarrollo local ejecutado por los gobiernos locales con apoyo del Estado.

Redes locales

La institucionalidad, los encadenamientos productivos y las empresas locales se unen en torno a un elemento: las "redes locales". Las pequeñas entidades productivas no pueden desarrollar por sí mismas todas las funciones que la actual economía competitiva les impone. Es necesario que cooperen entre sí, con sus proveedores, sus distribuidores y hasta con su competencia para crear las partes imprescindibles para su desarrollo. La organización empresarial es indispensable, los centros de investigación y de desarrollo son costosos pero necesarios, la exigencia de calidad en los insumos y componentes compromete a la comunidad empresarial a mejorar.

De igual manera, los gobiernos deben trabajar en red con otros gobiernos y con centros e institutos públicos y privados para aprovechar la información, las investigaciones y la especialización de cada uno.

Las redes locales aprovechan la cooperación entre las empresas, profundizan la especialización productiva, crean agrupamientos económicos y, por medio de las economías de aglomeración, provocan sinergias en el tejido productivo: la tecnología y el conocimiento se autorrefuerzan e impulsan. Se trata de la colaboración expresa o tácita entre sujetos gracias a la cual se genera un producto que es mayor que lo que cada individuo genera por sí solo.[37]

Conclusión

La realidad empresarial latinoamericana se basa en la existencia de miles de micro y pequeñas empresas que producen sólo para el mercado local. Este mercado es aún amplio, especialmente para éstas, a pesar de que el énfasis político puesto en el exterior minimice su peso e importancia. Por tanto, es indispensable:

1) Volver la vista hacia los mercados locales, no de manera exclusiva, pero sí considerando que es a los que tienen acceso inmediato las empresas más pequeñas.

2) Fomentar la "empresariedad" de los actores económicos locales, impulsar la producción de bienes culturalmente arraigados, procurar su modernización, su vinculación con el resto de la economía y su especialización.

3) Explotar las economías de escala y externas de aglomeración que existen en el mercado local.

La estrategia de desarrollo endógeno local tiene limitaciones sobre todo porque presupone la existencia de factores mínimos que representan un potencial de crecimiento, los cuales no siempre existen, principalmente en regiones muy pobres, aisladas o de cultura distinta. Sin embargo, su potenciación sigue siendo posible y necesaria como parte de proyectos de largo plazo dirigidos a promover su propio desarrollo endógeno.

Para que el desarrollo local sea posible en un contexto de mayor competencia, es necesario consolidar la pequeña empresa, lo que implica crear una institucionalidad promotora. El componente tecnológico es hoy más importante que nunca por lo que el entorno empresarial debe contar con institutos tecnológicos, cooperación entre universidades y empresas, entre otros. Este tipo de desarrollo participa de los beneficios económicos a una gran mayoría que actualmente está al margen de la mundialización, al tiempo que extiende un modelo de empresa pequeña y dinámica que ayudará a la mejor distribución de la riqueza.

Para terminar, es importante que en América Latina se trabaje en la reconceptualización ética del papel de las empresas en el desarrollo, ya que existe una valoración negativa del mismo que va contra su creación y crecimiento. El avance de una región se basa en convertir sus potencialidades de producción en entidades productivas —cualquiera que sea la forma que asuman: sociedades anónimas, asociaciones productivas, cooperativas— que empleen el saber hacer, la mano de obra y los recursos locales creando vínculos económicos entre la comunidad empresarial. De esta manera se estará contribuyendo a crear un tejido productivo encadenado y especializado, comprometido con su entorno natural.

37. De manera sencilla podemos definir sinergias como las relaciones entre sujetos o entre sus productos a y b, donde: a + b = x, siendo a = 1 y b = 1, pero x > 1.

sección nacional

Cuentas y horizontes del turismo

Hasta 1995 la medición de la actividad turística en la contabilidad económica nacional se integraba en la rama 63, correspondiente a restaurantes y hoteles, cuya participación en el valor agregado bruto en valores básicos (VABVB) nacional ascendió a 3.8% en 1996. Al presentar el INEGI y la Secretaría de Turismo (Sectur) la Cuenta Satélite del Turismo de México,[1] se precisó que en dicho año esa participación, medida con una metodología adecuada, en realidad llegaba a 8.2%. En este trabajo se presenta un panorama cuantitativo del comportamiento reciente del turismo en México, en el que se destaca la revalorización de la actividad a partir del mayor conocimiento que se tiene de ella al aplicarse una metodología puntual que da cuenta de sus ramificaciones en un buen número de actividades económicas.

Según las recomendaciones de la Organización Mundial de Turismo que se adoptaron en la Cuenta Satélite,[2] el turismo se define como "el desplazamiento momentáneo que realizan las personas y comprende las acciones que efectúan durante sus viajes y estancia fuera de su entorno habitual". Para efectos de la Cuenta Satélite el término básico es el de visitante; la duración del viaje es inferior a 12 meses y el propósito es la realización de actividades no remuneradas. La función económica del visitante es la del consumo de un amplio espectro de bienes y servicios correspondientes a diversas ramas de las cuentas de producción del Sistema de Cuentas Nacionales, los cuales en la Cuenta Satélite se dividen en *característicos* y *no característicos*. Entre los primeros figuran alojamiento, transporte, agencias de viajes, artesanías, ropa de playa y maletas y artículos similares; los segundos, demandados tanto por los turistas como por los residentes de lugares turísticos, incluyen la provisión de alimentos y bebidas, transporte urbano y suburbano, recreación, así como la venta de diversos bienes, como películas, aparatos fotográficos, libros, revistas, medicamentos y artículos de aseo.

De las clasificaciones de formas y tipos de turismo existentes conviene destacar la que divide la actividad en: a] turismo interno o doméstico, que comprende a los residentes del país que se desplazan dentro del mismo; b] turismo receptivo o de entrada, que registra a las personas no residentes que viajan al país, y c] turismo egresivo o de salida, que considera a los residentes del país que viajan al extranjero. Tales conceptos permiten apreciar, mediante la exportación e importación de bienes y servicios sectoriales, la importancia de las relaciones con el exterior.

El traslado del consumidor de un país a otro, el turismo y los servicios internacionales de transporte, la prestación de servicios en el exterior (como los de un médico residente mexicano que realiza una cirugía en Nueva York) y el establecimiento de empresas productoras de servicios en el país importador (como una constructora mexicana que opera de modo permanente en Costa Rica), integran el conjunto de servicios susceptibles de comerciarse internacionalmente.

Durante largo tiempo, prácticamente hasta la aparición de la Cuenta Satélite en 1996, la medición de la actividad turística se limitaba a la rama de restaurantes y hoteles y su participación en el PIB. El grupo de actividad de hoteles, que implica el concepto de turismo con pernocta, representa el núcleo duro de la actividad turística, no sólo por la erogación que entraña y el consumo de servicios que se le asocia, sino porque es la expresión típica del consumo fuera del entorno habitual. Al otro grupo, el de restaurantes, corresponde el típico producto no característico consumido tanto por la gente en su entorno habitual como por los visitantes. El concepto de turismo egresivo y receptivo en la cuenta corriente ha sido cambiante: turismo y transacciones fronterizas, hasta 1982; viajeros al interior y fronterizos, después de ese año, y desde 1993, con la fusión de ambos conceptos, tan sólo viajeros.

Más allá de las vicisitudes del desarrollo estadístico, subyace el hecho de que las actividades turísticas se correlacionan con los niveles de desarrollo económico y

1. INEGI y Sectur, *Cuenta Satélite del Turismo de México, 1993-1996*, México, 1997.

2. INEGI y Sectur, *Cuenta Satélite del Turismo de México 1993-1998*, México, 2000.

de bienestar social. El turismo es un *bien* superior y como tal su consumo depende de que la demanda de bienes básicos o inferiores esté plenamente satisfecha. Aun en condiciones estructurales no tan precarias, aquél tiene una elasticidad ingreso elevada, cuyo consumo disminuye cuando el ingreso de las familias se contrae o las expectativas sobre el futuro no son favorables.[3]

Un obstáculo para el desarrollo cabal del sector turístico de México ha sido la desconexión entre el turismo interno y el internacional. La explicación de esto es sencilla. Por un lado se tiene una distribución del ingreso que desde siempre ha impedido que 80% de la población consuma bienes superiores;[4] por otro, el país tiene una ubicación geográfica muy ventajosa, por la vecindad con la economía más importante del mundo, y una apreciable dotación de recursos turísticos, algunos propios de la naturaleza tropical y de la extensión del país y otros particulares, producto de la historia y la cultura nacionales. Así, el núcleo de la actividad ha estado definido por la evolución del segmento de los hogares mexicanos con los recursos suficientes y, sobre todo, por la demanda internacional. Ambos factores explican también el éxito y el carácter de enclave del modelo turístico mexicano.

El despegue

En lo que se puede considerar como la gestación y el desarrollo del modelo de enclave, aún preponderante, convergieron fuerzas y tendencias económicas bien identificadas, una en el ámbito internacional y otra en el interno. Una vez terminada la segunda guerra mundial, la economía estadounidense, que tenía su aparato productivo intacto y acrecentado por la reconstrucción de los que fueron campos de batalla en Europa, vivió un proceso de crecimiento sin grandes fluctuaciones ni obstáculos en el hemisferio occidental. La sociedad estadounidense tuvo una prosperidad generalizada que abrió paso al desarrollo masivo del turismo, el cual pronto traspasó las fronteras. México y los países del Caribe, salvo Cuba desde los años sesenta, fueron el destino natural de un amplio segmento de la población de Estados Unidos.

En el plano interno el pujante proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones entrañó la compra al exterior de bienes de capital e insumos intermedios y, para sufragarlos, montos crecientes de dólares. En los años cincuenta y sesenta el turismo internacional contribuyó, junto con la agricultura, a captar las divisas que apuntalaron la acelerada industrialización. En el período 1950-1959 la suma de los saldos anuales de la balanza de turismo y transacciones fronterizas fue de 1 955 millones de dólares (véase el cuadro 1), de los cuales 1 032 millones correspondieron al primero y 923 millones a las segundas, suma más que suficiente para compensar el déficit de 1 844 millones de dólares en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En la década siguiente, 1950-1969, el superávit de ambos rubros de viajeros creció 80% y como el déficit en cuenta corriente lo hizo en 154.3%, sólo alcanzó a cubrir 75% del desequilibrio. En ese período, el PIB sectorial, medido por la actividad de las ramas de restaurantes y hoteles, representó, en promedio, 3.3% del PIB global.

Aun cuando el sector turístico contribuyó en gran medida a sostener un modelo de crecimiento económico nacional basado en la planeación de las acciones y los objetivos, su desarrollo estuvo marcado tanto por su carácter de enclave cuanto por su espontaneidad. Si bien no escasearon las iniciativas y los estímulos estatales,[5] el turismo representaba una actividad complementaria, limitada por una infraestructura poco diversificada y con una calidad de servicio insuficiente.[6]

En el transcurso de los años cincuenta y sesenta los destinos turísticos tradicionales de Tampico y Veracruz cedieron el lugar como principales atractivos turísticos de carácter nacional a Acapulco, Mazatlán, Manzanillo, Cozumel y Puerto Vallarta, que además de satisfacer la demanda de la incipiente clase media mexicana, captaban la creciente demanda del turismo internacional.

La consolidación del modelo

A principios de los setenta, con una apreciable experiencia en la materia, frente a una creciente demanda y la prolongación del modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones,

3. Pablo Álvarez Icaza Longoria y Manuel Rodríguez Woog, "La economía mexicana, el turismo y el Tratado de Libre Comercio", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 9, México, julio de 1995, p. 526.

4. En 1963 20% de la población con mayores ingresos percibió 68% del ingreso disponible en los hogares, mientras 20% con menores ingresos captó 2.5%; en 1984, antes de la apertura, los primeros recibieron 55.3% y los segundos 3.2%, y para 1996 las proporciones, respectivamente, fueron 57.7 y 4 por ciento. Enrique Hernández Laos, "Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México", *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 10, México, octubre de 2000, p. 865.

5. En 1949 se pubicó la Ley Federal de Turismo y se constituyó el Consejo Nacional de Turismo como órgano consultor integrado por los titulares de varias secretarías de Estado y los representantes de algunas organizaciones privadas; en 1956 se creó el Fogatur; en 1959 se abrieron las licenciaturas en turismo en las universidades; en 1961 se promulgó una nueva Ley de Turismo, se reformó el Consejo Nacional de Turismo y se formaron la Cámara y la Confederación nacionales de Turismo.

6. Carlos Alcudia García, "El Fonatur y el financiamiento del turismo en México", *Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 7, México, julio de 1997, pp. 532-535.

C U A D R O 1

México: saldo de turismo, viajeros fronterizos y totales, 1950-1999
(millones de dólares corrientes)

	Turismo (1)	Viajeros fronterizos (2)	Total de viajeros (1+2)	Total de la cuenta corriente (3)
1950-1959	1 032.7	922.4	1 955.1	–1 844.5
1960-1969	1 531.4	1 996.4	3 527.8	–4 691.4
1970-1979	4 346.2	3 047.2	7 393.4	–2 5163
1980-1989	10 484.3	1947.0	12 431.3	–21 907.5
1990-1999	27 483.0	–9 305.1	18 177.9	–141 898.1

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo II, *Balanza de Pagos*, México, 1999, pp. 753-778.

y por ello necesitado de divisas, se iniciaron los trabajos que dieron lugar a los centros turísticos integralmente planificados (CTIP). De manera similar a lo que ocurría en la industria se instrumentó una política articulada que tuvo como uno de sus rasgos más importantes la preocupación por los aspectos territoriales y físicos del desarrollo asociados al crecimiento de la actividad turística y que representó el esfuerzo más importante de planificación de la historia de México[7] y la consolidación del modelo turístico de enclave.

Si bien desde 1959 operaba un Departamento de Turismo como órgano auxiliar directo del ejecutivo federal, fue el Banco de México la entidad encargada de desarrollar los primeros proyectos, para lo cual creó, en 1969, un fideicomiso (el Infratur) para la construcción de infraestructura turística. Posteriormente, antes de que se inauguraran los dos primeros CTIP, Cancún e Ixtapa en 1974, el recién creado Infratur se fusionó al Fogatur para formar el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), cuyas principales funciones fueron construir y consolidar centros turísticos con competitividad internacional, asignar financiamientos para la oferta turística y crear, controlar y en su caso operar empresas turísticas. En el mismo año el Departamento de Turismo fue elevado a secretaría de Estado, con el objetivo de formular y conducir la política en la materia.

Con este andamiaje institucional, un entorno financiero internacional favorable, fortalecido en la segunda mitad de los setenta por los cuantiosos recursos provenientes de la venta externa de petróleo, y teniendo en mente los aspectos negativos de la experiencia de Acapulco, la estrategia básica fue edificar ciudades con la infraestructura y los servicios necesarios para atender a la población permanente y visitante, previendo el desarrollo equilibrado entre lo turístico, lo urbano y lo ecológico.

En materia hotelera los proyectos tuvieron un carácter inicial más bien detonante. Con aportaciones de capital estatal mayoritario, debían cumplir un ciclo de inversión y crecimiento y venderse al alcanzar la madurez. La recuperación del capital, al tiempo que integraba a operadoras de prestigio internacional, permitía construir nuevos hoteles. Posteriormente se instrumentaron coinversiones, con participación estatal temporal y minoritaria. Junto con las operadoras de hoteles, se promovió la integración de líneas aéreas y de operadoras turísticas de alcance internacional.[8]

Con esta estrategia se edificaron cinco centros turísticos: Cancún, en el mar Caribe, con el objetivo de captar a los consumidores del este de Estados Unidos y Canadá, así como de Europa; Ixtapa y Huatulco, en las costas del Pacífico, ideados para el turismo originado en los estados del centro del vecino país, y el de Loreto y Los Cabos, promovidos fundamentalmente en la costa este de aquellos países.[9]

En la segunda mitad de los años setenta y la primera de los ochenta, los resultados de la operación de los CTIP se tornaron visibles. En el primer decenio, cuando el crecimiento del sector estuvo acompañado por el crecimiento del conjunto de la economía, el coeficiente PIB restaurantes y hoteles/PIB nacional fue de 3.6%, gracias a los altos niveles registrados en los últimos años de la década. Al cierre del período, como se aprecia en el cuadro 2, la oferta total de hospedaje ascendió a 231 021 habitaciones en 1979 (incluidas las de casas de huéspedes), de las cuales 31.9% (73 630) fue de una o más estrellas. De este subtotal de habitaciones disponibles con un mínimo de calidad certificada, 6% se ubicó en los CTIP, 40% en los destinos tradicionales de playa, 38.9% en las grandes ciudades (el Distrito Federal y Guadalajara), y 14.7% en las principales ciudades de provincia y fronterizas.

El déficit acumulado en la cuenta corriente durante la década, de 25 163 millones de dólares, se compensó en parte con un superávit de 7 393 millones de dólares en la balanza de turismo (4 346 millones) y transacciones fronterizas (3 047.2 millones). Así, la cobertura del superávit en el rubro de visitantes, a pesar de haber crecido 109.6%, respecto al déficit de la cuenta corriente, descendió a 29 por ciento.

Tiempos de crisis

Las crisis de los años ochenta y el cambio de modelo económico tuvo diversas repercusiones en la actividad turística. La primera fue que la participación estatal en el desarrollo y la construcción de infraestructura disminuyó de manera acelerada, para cederle ese espacio económico a la iniciativa privada. El último CTIP, el de Bahías de Huatulco, se construyó en 1984 y con ello se puso fin a la estrategia basada en la intervención estatal y la planificación del desarrollo de la oferta turística. De manera simultánea se inició la desincorporación del cúmulo de activos adquiridos durante 40 años por el gobierno mexicano.

El cambio en las reglas del juego y la consolidación del nuevo modelo, con vistas a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), intensificó el proceso en los inicios de los noventa. En 1992 el Programa Nacional de Modernización del Turismo destacó la conveniencia de seguir estimulando la participación de los sectores privado y social, de actualizar el marco normativo para evitar regulaciones excesivas y obsoletas y diferenciar la oferta turística, que hasta entonces se concentraba en los destinos de playa.[10]

7. Sectur y REDES Consultores, *Estudio de Gran Visión del Turismo en México. Perspectiva 2020* <www.sectur.gob.mx>, junio de 2000.

8. *Ibid.*

9. Carlos Alcudia García, *op. cit.*

10. Presidencia de la República, *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 166-168.

C U A D R O 2

México: oferta de hospedaje,[1] 1979-1999 (número de cuartos)

	Total[2]	CTIP[3]	Tradicionales de playa[4]	Grandes ciudades[5]	Del interior y fronterizos[6]
1979	231 021	4 420	29 698	28 679	10 833
1989	321 765	23 204	42 139	34 988	44 243
1999	414 009	36 644	27 767	66 661	64 384

1. Hospedaje de una a cinco estrellas, gran turismo y clase especial en 48 centros turísticos seleccionados. 2. Incluye casas de huéspedes. 3. Centros turísticos integralmente planificados: Cancún, Ixtapa, Loreto, Los Cabos y Bahías de Huatulco. 4. Para 1979 y 1989: Acapulco, Cozumel, Mazatlán, Puerto Vallarta y Veracruz; para 1999 incluye La Paz y Manzanillo. 5. Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. 6. Las 33 principales ciudades comerciales, coloniales, fronterizas y recreacionales.
Fuente: Presidencia de la República, *Informe de Gobierno*, varios números, México.

Poco se sabe de la calidad del turismo mexicano que no asiste a las áreas definidas por los requerimientos de los viajeros internacionales. Ello trae a colación la eventual superación del modelo de enclave o, lo que es lo mismo, de la dualidad de la oferta turística nacional. Sin duda éste sería el paso más importante, pues implica nada menos que incluir el turismo en la canasta básica

En el plano legislativo destacó la expedición de una nueva Ley de Turismo, que eliminó los controles de la Sectur sobre el sector, pero refrendó la responsabilidad de la dependencia en el fomento y la coordinación de las actividades del ramo. Asimismo, se eliminaron las delegaciones estatales de la Secretaría, de suerte que los estados y municipios asumieron la gestión de la actividad.

Desde la segunda mitad de los ochenta, ante las previsibles limitaciones del modelo de enclave y la exacerbada competencia internacional, se buscó diversificar la oferta turística. Con tal fin se abandonó la política de los grandes complejos para emprender proyectos menores, con importante participación de los sectores privado y social y los gobiernos estatales. Durante este tiempo se concretaron los de 15 centros turísticos y se desarrollaron tres grandes zonas: la frontera norte, las ciudades coloniales y la zona maya.[11]

Las contracciones de la actividad económica nacional y el bajo crecimiento promedio durante la década tuvieron un efecto magnificado en el PIB de la rama de restaurantes y hoteles, con drásticas caídas de 1983 a 1987, que sumadas representaron un retroceso de 28.2%; como resultado, en toda la década la rama sólo creció 27.3% más que lo logrado en la década 1970-1979. Debido a este relativo bajo incremento la participación de la rama de hoteles y restaurantes en el PIB global descendió a 3%. No obstante, y a pesar de que el total de cuartos disponibles aumentó únicamente 39.3% en la década, el de los que contaban con alguna certificación de calidad (una a cinco estrellas) se elevó 96.4%, con lo cual su participación en el total subió a 44.9%. Los ubicados en los CTIP se incrementaron 425% y con ello su participación en las habitaciones certificadas ascendió a 16%; los de los destinos tradicionales de playa aumentaron 41.9% y bajaron su cuota a 29.1%; los de las grandes ciudades (el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey) tuvieron un incremento menor, de 22%, con lo que su participación descendió a 24.2%. La oferta en las ciudades fronterizas y del interior del país, con un aumento de 308.4%, alcanzó una ponderación de 30.6 por ciento.

Aun cuando el turismo egresivo se derrumbó al combinarse la subvaluación del tipo de cambio a partir de 1982, el deterioro del poder adquisitivo del grueso de la población y la incertidumbre propia de un proceso crítico, el sector siguió siendo un excelente proveedor de divisas. De 1980 a 1989 el superávit de la balanza turística fue de 10 484 millones de dólares, monto 141% superior al obtenido de 1970 a 1979. La de viajeros fronterizos, con varios años deficitarios, logró un excedente de 1 947 millones de dólares, 36% menos que en los setenta. Con ello, el saldo acumulado durante la década en ambos rubros fue un superávit de 12 431 millones de dólares, suficiente para cubrir 56% del déficit de la cuenta corriente acumulado en el mismo período, calculado en 21 907 millones de dólares.

En los años noventa la economía mexicana se consolidó como una de las más abiertas del mundo, lo cual fue favorable para el sector turístico. En los primeros nueve años de los noventa, de 1990 a 1998, y ya con las cuentas de producción expresadas en valor agregado bruto en valores básicos (VABVB), destacan los incrementos de 15 y 13 por ciento en la rama de restaurantes y hoteles en 1991 y 1992, y los descensos de 14.3 y 2.2 por ciento de 1995 y 1996. El promedio de participación del sector en el VABVB nacional en esos nueve años fue de 5.2 por ciento.

La oferta total de hospedaje hasta 1999 ascendió a 414 009 cuartos, 28.7% supe-

11. *Ibid.*

rior a la de 1989. La participación en ella de los cuartos de una o más estrellas representó 47.2% (195 456 cuartos). De ellos, la mayoría, 34.1%, se encontraba en las grandes ciudades; los destinos del interior y fronterizos tenían el 32.9%; los CTIP, 18.7%, y los destinos tradicionales de playa, 14.2 por ciento.

Las relaciones con el exterior durante el período 1990-1999, de acuerdo con los rubros de viajeros al interior y fronterizos de la cuenta corriente, acumularon un superávit de 18 177 millones de dólares, 46.2% mayor que el registrado en la década 1980-1989. Este superávit, que en este último decenio cubrió 56.7% del déficit en cuenta corriente, apenas representó 12.8% del acumulado en 1990-1999, calculado en 141 898 millones de dólares. Durante esta década los ingresos por viajeros a lo largo de la república tendieron al ascenso, de modo que en 1999 alcanzaron un monto anual de 5 590 millones de dólares y un superávit acumulado en los diez años de 27 483 millones de dólares. Por el contrario, el renglón de visitantes fronterizos, que en la década 1980-1989 apenas tuvo un superávit de 1 947 millones de dólares, durante 1990-1999 registró un déficit de 9 305 millones de dólares.

Ramificaciones del turismo

Con la publicación en 1996 de la primera versión de la Cuenta Satélite del Turismo de México se dio un paso importante en el conocimiento del sector. Se revela, por ejemplo, que la actividad turística representaba más de 8% del VABVB nacional, muy por encima del 3% resultante de considerar el PIB de restaurantes y hoteles e incluso del 5.2% que se obtiene con el uso del VABPB de la misma rama, en la década de los noventa. O bien, que del total de la actividad del grupo de restaurantes únicamente 44% forma parte de la actividad turística.

También se da cuenta de la presencia en el sector de por lo menos 90 grupos y subgrupos de actividades. En 1998 el principal grupo, con 19.6%, fue el de restaurantes y bares (véase el cuadro 3). En seguida, en contra de la esperada participación de hoteles y similares, se ubicó el de transporte en autobuses foráneos, con 16.4%, y el de actividades comerciales, con 14.3%. El grupo de hoteles sólo representó 12.7% del VABPB del sector. Los dos grupos siguientes corresponden a la industria manufacturera: artesanías, 11.4%, y alimentos y bebidas, 7%. El transporte aéreo aportó 2.2%, proporción distante de la de autobuses foráneos. En 1998 se publicó la última versión de la Cuenta Satélite y en ella la información se presenta a precios constantes de un año base, lo que permite realizar el análisis de la evolución real de los mismos.

C U A D R O 3

Sector turismo: estructura porcentual por grupos de productos,[1] 1998

Producto	Participación porcentual
Restaurantes y bares	19.59
Autobús foráneo	16.37
Comercio	14.31
Hoteles	12.68
Artesanías	11.36
Alimentos y bebidas	7.04
Transporte aéreo	2.61
Transporte	2.24
Otros no considerados en otra parte	2.02
Otros	1.73
Agencias de viajes	1.71
Cines y espectáculos	1.46
Otros transportes	1.26
Otros	0.76
Aseo y limpieza personal	0.64
Cabarets y centros nocturnos	0.61
Servicios fotográficos	0.57
Ropa y calzado	0.48
Alquiler de automóviles	0.43
Servicios de enseñanza	0.35
Productos farmacéuticos	0.31
Aparatos y películas fotográficos	0.31
Servicios de esparcimiento	0.28
Otros bienes	0.21
Administración y promoción turística	0.21
Otros servicios de alojamiento	0.13
Otros servicios	0.12
Ropa de playa	0.08
Periódicos, revistas y libros	0.08
Maletas	0.05
Total	*100.00*

1. Valor agregado bruto a precios básicos.
Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Satélite del Turismo de México, 1993-1998.

De la evolución en el período 1993-1998 que se presenta en el cuadro 4 destaca, por un lado, la menor caída del producto sectorial (–4.2%) respecto a la del conjunto de la economía (–6.2%); por otro, la recuperación menos vigorosa del sector turístico en relación con la economía nacional: mientras que de 1995 a 1998 el VABPB nacional creció 17.8%, en el mismo período el del turismo lo hizo 12.4%. Los dos grandes agregados, los de bienes y servicios característicos, y los no característicos, registraron tendencias similares, lo cual explica que su participación en el período se haya mantenido sin grandes variaciones. Todos los agregados cayeron en 1995 y salvo el de restaurantes y bares, que repitió el comportamiento negativo (–6.7%) en 1996, los demás retornaron a la senda del crecimiento. Como resultado, productos característicos oscilaron entre 44.8 y 46.2 por ciento del total del sector y los no característicos entre 50.5 y 52.6 por ciento. Asimismo, los servicios oscilaron entre 82.6 y 86.3 por ciento de la producción sectorial y la de bienes entre 11.8 y 13.9 por ciento. Dentro de los servicios el rubro más destacado fue el de transporte, con 33.3%, seguido por el de restaurantes y bares, con 23.6%, y por los de alojamiento, con 13.1 por ciento.

En las relaciones con el exterior, según se reconoce en las fuentes y por el método utilizado en la Cuenta Satélite, la información disponible resultó escasa. Las exportaciones se valoraron a precios LAB y se integraron por las de bienes y servicios demandados por los turistas extranjeros que visitaron el país. Las importaciones, por algunos bienes característicos y no característicos a precios CIF y las compras directas realizadas en el exterior por los residentes que viajaron a otros países. Cabe destacar que los saldos anuales a precios corrientes de las relaciones turísticas con el exterior de la Cuenta Satélite son en todos los casos mayores que los correspondientes a la balanza de pagos: en 1993, 2.7%; en 1995, 12.7%, y en 1998, 2 por ciento.

Aunque son diferentes agregados, en 1998 las exportaciones turísticas, 8 638 millones de dólares, representaron 7.4% de las totales de mercancías, incluida la maquila: con la diferencia de que en las primeras el contenido importado es mínimo.

La desagregación de las ventas externas de este sector en 1998 muestra que 19.9% de ellas correspondió a manufacturas (véase el cuadro 5). Los servicios representaron al menos 67.6% y una mezcla de bienes y servicios clasificados en otros participaron con 12.5%. En los servicios el rubro más importante fue el de alojamiento, con 22.2%; en seguida se ubicaron los restaurantes y bares, con 18.9%; después el transporte, con 12.7%, y los servicios de recreación, con 7.8 por ciento.

Por último, conviene resaltar otro de los aportes de la Cuenta Satélite: el cálculo de los turismos interno y receptivo. En 1998 correspondió al primero 82.6% del total del consumo turístico (véase el cuadro 6) y al segundo el restante 17.4%. También lla-

CUADRO 4

SECTOR TURISMO: PARTICIPACIÓN EN EL VALOR AGREGADO BRUTO TOTAL, 1993-1998
(MILES DE MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 1993)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
VABVB[1] total nacional (1)	1 155.0	1 206.0	1 131.0	1 190.0	1 270.0	1 333.0
Tasa de crecimiento anual	–	4.4	–6.2	5.2	6.8	4.9
VABVB[1] del sector turístico (2)	93.0	98.0	94.0	97.0	10.0	10.0
Tasa de crecimiento anual	–	5.8	–4.5	3.2	4.2	4.5
Participación del VABVB[1] del turismo en el nacional (2/1)*100	8.1	8.2	8.4	8.2	8.0	8.0
Total del sector turístico	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*
Bienes	13.9	13.4	13.4	13.2	12.2	11.8
Artesanías	12.3	11.9	12.0	11.6	10.7	10.3
Otros bienes	1.6	1.5	1.4	1.5	1.5	1.6
Servicios	83.6	84.1	82.6	83.1	85.7	86.3
Alojamiento	11.9	11.7	12.1	12.0	12.7	13.1
Transporte	24.5	27.4	27.9	30.2	32.7	33.3
Aéreo	2.8	2.7	2.9	3.5	3.7	3.6
Autobús foráneo	15.1	18.3	18.7	19.9	21.8	22.4
Otros servicios de transporte y conexos	6.6	6.4	6.3	6.8	7.1	7.3
Restaurantes y bares[2]	26.7	26.2	24.5	23.4	23.7	23.6
Otros servicios	20.5	18.7	18.1	17.5	16.6	16.3
Otros bienes y servicios no considerados en otra parte	2.5	2.5	4.0	3.7	2.1	1.9

1. VABVB: valor agregado bruto en valores básicos. 2. Incluye el costo de alimentos y bebidas.
Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales, Cuenta Satélite del Turismo de México, 1993-1998, INEGI, 2000.

ma la atención que la tasa media de crecimiento anual del turismo nacional en el período 1993-1998 haya sido de 1.9%, en tanto que la correspondiente al turismo receptivo lo fuera de 7.4 por ciento.

De acuerdo con los principales agregados, la participación en el consumo interno en 1998 fue como sigue: en alojamiento los visitantes no residentes ocuparon 26.2%, en tanto que el turismo nacional utilizó el restante 82.2%; del consumo turístico en restaurantes y bares, 19.4% correspondió a extranjeros y 80.6 a residentes nacionales, y en materia de transporte la proporción fue, respectivamente, de 9.2 y 90.8 por ciento.

En los servicios de recreación los porcentajes se invierten: los turistas extranjeros consumieron 69.2 y el turismo local 30.8.

CUADRO 6

MÉXICO: ESTRUCTURA DEL CONSUMO TURÍSTICO

	Total	Interno	Receptivo
Total	*100*	*82.6*	*17.4*
Bienes	100	89.7	10.3
Servicios	100	82.2	17.8
Alojamiento	100	73.8	26.2
Transporte	100	90.8	9.2
Agencias de viajes y operadores de excursiones	100	82.4	17.6
Restaurantes y bares	100	80.6	19.4
Recreación	100	30.8	69.2
Otros servicios	100	71.2	28.8
Otros bienes y servicios no considerados en otra parte	100	0.0	100.0

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Satélite del Turismo de México 1993-1998.

CUADRO 5

EXPORTACIONES TURÍSTICAS TOTALES, 1998
(ESTRUCTURA PORCENTUAL)

Exportaciones	Participación
Bienes	19.9
Servicios	67.6
Alojamiento	22.2
Transporte	12.7
Agencias de viajes y operadores de excursiones	1.8
Restaurantes y bares	18.9
Recreación	7.8
Otros servicios	4.3
Otros bienes y servicios no considerados en otra parte	12.5
Total	*100.0*

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Satélite del Turismo de México 1993-1998.

CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con la Organización Mundial de Turismo, en 2000 México ocupó el noveno lugar entre las naciones que recibieron 20 millones de visitantes no residentes, 5.7% más que su inmediata perseguidora, Alemania, y 2% menos que Canadá. Sin embargo, con los 7 586 millones de dólares que tuvo por ingresos, parece lejana la meta de 10 000 millones de dólares trazada por la Sectur. Lejos están también los 48.5 millones de visitantes que en el mismo año captó España, que hasta hace algunos años poseía similares ventajas comparativas y que en la actualidad es el segundo país más visitado del mundo.

Que 82.6% del consumo turístico interno corresponda a los paseantes nacionales muestra —sin perder de vista la aguda concentración del ingreso existente— la gran importancia de tomarlo en cuenta. Se sabe que los enclaves turísticos y los corredores de atractivos en las grandes ciudades son competitivos en escala internacional. Poco se sabe de la calidad del turismo mexicano que no asiste a las áreas definidas por los requerimientos de los viajeros internacionales. Ello trae a colación la eventual superación del modelo de enclave o, lo que es lo mismo, de la dualidad de la oferta turística nacional. Sin duda éste sería el paso más importante, pues implica nada menos que incluir al turismo en la canasta básica.

Alfredo Salomón
<asalomon@bancomext.gob.mx>

recuento nacional

ASUNTOS GENERALES

Persiste el aumento del desempleo

Durante junio el desempleo abierto urbano equivalió a 2.28% de la PEA, 0.17 puntos porcentuales más que en ese mes de 2000. En los primeros seis meses del año dicha tasa fue de 2.41%, superior a la de igual periodo del año pasado (2.26%), según informó el INEGI el 18 de julio. También se anunció que al 30 de junio los trabajadores afiliados permanentes totales y eventuales urbanos sumaron 12 344 885, lo que representó una reducción de 0.6% frente a la misma fecha de 2000.

Baja del corto monetario

Con los propósitos de favorecer la expansión de la actividad económica del país sin poner en riesgo la meta inflacionaria de 6.5% para 2001, el 31 de julio la Junta de Gobierno del Banco de México decidió reducir el corto monetario de 350 a 300 millones de pesos diarios.

Disminuye la inversión interna

Los gastos de inversión interna correspondientes a la formación bruta de capital fijo disminuyeron durante el mes de mayo 5.9% en términos reales respecto a los del mismo mes de 2000, informó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 7 de agosto.

La inversión en maquinaria y equipo se redujo 4.2% (los componentes importado y nacional bajaron 2 y 8.2 por ciento, respectivamente), mientras que los gastos en construcción disminuyeron 8 por ciento.

Deflación de 0.26% en julio

El Banco de México informó el 9 de agosto que los precios al consumidor disminuyeron 0.26% en julio, con lo cual la inflación acumulada en los primeros siete meses del año ascendió a 1.84% y la anualizada a 5.88%. En cuanto al índice nacional de precios al productor, sin considerar el petróleo crudo de exportación ni los servicios, las cifras respectivas fueron de –0.22, 1.55 y 4.19 por ciento.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Reformas a reglamentos internos

En el *D.O.* del 10 de julio apareció el Reglamento Interior de la Sagarpa. Al día siguiente se publicó en ese medio oficial el acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de esa dependencia federal. En la edición del día 16 se presentó el Reglamento Interior de la Secodam.

En la publicación del día 23, por último, se presentó el acuerdo que reforma al que adscribe orgánicamente a las unidades administrativas de la Secretaría de Economía.

SECTOR AGROPECUARIO Y PESCA

Nueva arremetida contra el atún mexicano

Aun cuando en1999 el gobierno de Estados Unidos levantó oficialmente el embargo impuesto a México sobre sus exportaciones de atún aleta amarilla, el 23 de julio una corte federal de apelaciones de San Francisco, California, ratificó ese bloqueo, al establecer la condición de que sólo podrá ingresar a ese mercado el túnido que lleva la etiqueta *Dolphin Safe*.

Si bien las autoridades de ese país reconocen que la flota mexicana cumple con las normas ecológicas establecidas, ésta debe comprobar que el estrés causado a los delfines durante su captura incidental y posterior liberación no afecta su capacidad reproductiva.

SECTOR INDUSTRIAL

Continúa el descenso de la actividad industrial

Durante los primeros cinco meses del año la actividad industrial se redujo 2.2% respecto del mismo lapso de 2000, informó la SHCP el 12 de julio. La generación de electricidad, gas y agua fue el único sector que tuvo crecimiento (1.8%), mientras que la construcción cayó 5.1%, la industria manufacturera se redujo 1.9%, y la minería disminuyó 1.5 por ciento.

Empleo y valor agregado en las maquiladoras

El 30 de julio el INEGI reveló que en mayo la industria maquiladora de exportación ocupó a 1 240 840 personas, 2.9% menos que en el mismo mes de 2000, como resultado de la reducción del número de obreras (4.3%) y obreros (3.4%). Señaló que 50.3% del valor agregado sectorial correspondió a sueldos, salarios y prestaciones; 26.7% a gastos diversos; 13% a utilidades, y 10% a materias primas, envases y empaques. Las actividades que contribuyeron en mayor medida al producto fueron las de materiales y accesorios eléctricos y electrónicos (30%); construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte (17.6%); acabado de prendas de vestir (15.7%), y ensamble de maquinaria, equipo y aparatos eléctricos y electrónicos (8.6%).

Ligero descenso de la producción minerometalúrgica

El 31 de julio el INEGI informó que en mayo la producción minerometalúrgica bajó 0.3% frente a igual mes de 2000. Las principales reducciones se registraron en la producción de yeso (30.3%), a 210 988 toneladas; fierro (28.8%), a 449 516; carbón mineral (7.7%), a 683 360, y coque (7.3%), a 177 385. En contraste, aumentó la producción de los metales preciosos: la de plata sumo 265.2 toneladas y la de oro 1.8 toneladas, así como la de metales industriales no ferrosos: la de plomo ascendió a 12 700 toneladas y la de cobre 32 006 toneladas, lo que implicó avances respectivos de 17.9, 14.3 11.9 y 4 por ciento.

ENERGÉTICOS Y PETROQUÍMICA

Nueva baja en las exportaciones de crudo

El 24 de julio Pemex divulgó que en el primer semestre del año exportó en promedio 1 740 000 barriles diarios de petróleo, 8.4% más que en igual lapso de 2000. Los ingresos, sin embargo, se redujeron 13%, a 6 203 millones de dólares, pues el precio de la mezcla respectiva descendió a 19.74 dólares por barril (24 en ese lapso del año pasado).

COMERCIO INTERIOR

Cuentas de la actividad comercial

La Encuesta Mensual sobre Establecimientos Comerciales que realiza el INEGI en 33 áreas urbanas da cuenta de que en mayo las ventas al menudeo crecieron 3.5% y las correspondientes al mayoreo disminuyeron 6.6%, en términos reales, respecto al mismo mes de 2000. Según los datos difundidos el 20 de julio, el personal ocupado en ambas actividades subió 8.2 y 1 por ciento, en igual orden, pero las remuneraciones medias pagadas en sendos sectores disminuyeron 1.7 y 3.2 por ciento.

El comportamiento más favorable de las ventas al menudeo correspondió a tiendas departamentales, papelerías y librerías, gaseras, mueblerías y supermercados, entre otros establecimientos. Las menores ventas al mayoreo se registraron en maquinaria para la industria, el comercio, la agricultura y los servicios, tiendas de ropa y calzado, insumos para la industria y petróleo, sus derivados y combustibles.

COMERCIO EXTERIOR

Disposiciones para el intercambio con la AELC

En el *D.O.* del 2 de julio la Secretaría de Economía publicó los acuerdos por los que se establecen las reglas en materia de certificación de origen del Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio, y los acuerdos sobre agricultura entre el país azteca y Noruega, Suiza e Islandia.

Cupos mínimos de importación y exportación

La Secretaría de Economía precisó en el *D.O.* del 2 de julio el cupo mínimo de importación de huevo fresco, incluso fértil, así como el incremento a dicho cupo de carne de pavo en trozos, vigentes durante 2001, originarios de Estados Unidos, dentro del arancel-cuota establecido en el TLCAN. También dio a conocer los cupos de importación durante este año dentro del arancel-cuota establecido en el TLC entre México y El Salvador, Guatemala y Honduras, de atún en lata originario de Guatemala, y camarones y langostinos procedentes de Honduras.

Asimismo se estableció el cupo para importar de julio de 2001 a junio de 2002 dentro del arancel-cuota establecido en el TLC entre México y Nicaragua, carne de bovino, leche en polvo, queso fresco y frijol, excepto para siembra, originarios de esa nación centroamericana, así como los cupos de importación y exportación para el mismo período de bienes no originarios susceptibles de recibir trato preferencial arancelario conforme a ese pacto comercial.

En la edición del día 6 se dio a conocer el incremento al cupo mínimo de importación en 2001 dentro del arancel-cuota establecido en el TLCAN, de pollo, carnes y pastas de pavo originarias de Estados Unidos

Bases para la aplicación de acuerdos de complementación

En el *D.O.* del 4 de julio la Secretaría de Economía presentó los decretos para la aplicación del octavo protocolo adicional del Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación número 9, suscrito con Brasil, y para la ejecución de los protocolos adicionales 12 y 14 al Acuerdo de Complementación Económica número 6, firmado con Argentina.

Dictámenes *antidumping*

Durante julio se publicaron en el *D.O.* las siguientes resoluciones sobre presuntas prácticas desleales de comercio:

Se desecha la solicitud de inicio de revisión al dictamen final por el que se impusieron cuotas compensatorias definitivas a las importaciones de carriolas, originarias de China y Taiwan *(día 4)*; dos edictos en las que se declara el inicio de la investigación *antidumping* sobre las compras de vigas de acero tipo 1, originarias de Brasil, y malla cincada (galvanizada) de alambre de acero, originarias de China *(día 5)*. Se inicia el procedimiento administrativo de cobertura de producto con el supuesto de no existencia de producción nacional, en relación con las importaciones de los productos químicos orgánicos denominados bencilpenicilina sódica y del producto N.N. Dibenciletilendiamino bis, originarios de China; se desechan dos recursos de revocación en contra de las resoluciones finales del examen para determinar las consecuencias de la supresión de las cuotas compensatorias definitivas a las adquisiciones de prendas de vestir originarias de China, y continúa el procedimiento de revisión de la cuota compensatoria definitiva impuesta a las compras de cerdo para abasto, originarias de Estados Unidos *(día 6)*. Se declara improcedente por desistimiento expreso de Mexicana de Cobre, S.A. de C.V., la solicitud de inicio de examen para determinar las consecuencias de la supresión de la cuota compensatoria definitiva a las importaciones de ácido sulfúrico originarias de Japón *(día 9)*. Se confirma la resolución final de la investigación de discriminación de precios sobre las importaciones de peróxido de hidrógeno, originarias de Estados Unidos *(día 11)*. Se inicia el procedimiento de cobertura de producto con el supuesto de inexistencia de producción nacional en relación con varios tipos de juguetes, procedentes de China *(día 16)*. Continúa la investigación *antidumping* sin imponer cuotas compensatorias provisionales a las importaciones de arroz blanco largo, originarias de Estados Unidos *(día 18)*. Se desecha la solicitud de inicio de revisión de las cuotas compensatorias definitivas a las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa grados 42 y 55, originarias de Estados Unidos *(día 27)*.

Dos acuerdos de la Secretaría de Economía

En el *D.O.* del 6 de julio la Secretaría de Economía dio a conocer los cupos de importación de vehículos automotores usados para empresas que comercian con éstos. Tres días después publicó el acuerdo que modifica el que establece la clasificación y la codificación de mercancías cuya importación y exportación está sujeta al requisito de permiso previo por parte de esa dependencia.

Saldo comercial favorable con Estados Unidos

El Departamento de Comercio de Estados Unidos informó el 19 de julio que en mayo las exportaciones mexicanas a esa nación sumaron 11 358 millones de dólares y los envíos estadounidenses a México ascendieron a 8 616 millones, con un saldo favorable para esta nación de 2 742 millones. En los primeros cinco meses del año el superávit de México con el país septentrional ascendió a 11 343 millones, como resultado de exportaciones mexicanas por 54 961 millones e importaciones por 43 618 millones de dólares.

La promoción-país y el desarrollo de ventajas competitivas

ALEJANDRO INDACOCHEA CÁCEDA*

Los recursos económicos básicos ya no son el capital, los recursos naturales o el trabajo. Los recursos básicos son y serán el conocimiento. [...] *El valor lo crean ahora la productividad y la innovación, ambos generados por la aplicación del conocimiento al trabajo.*
Peter Drucker

El actual proceso de "globalización", merced al gran cambio e innovación tecnológicos, el desarrollo de las comunicaciones y el establecimiento de un sistema financiero global, así como el predominio de las empresas transnacionales en la actividad económica mundial, incrementa paradójicamente la importancia y la trascendencia de las economías regionales. PromPerú tiene la tarea de promover inversiones, lo que significa alentar el futuro en un marco cada vez más globalizado en que ya no sólo son los países sino también las regiones e incluso las ciudades las llamadas a competir. Además de las estrategias de promoción de una imagen-país para atraer inversiones, es preciso tener en claro dos aspectos: ¿dónde se quiere llegar? ¿Qué se quiere en el futuro? Es decir, se necesita una visión.

* *El autor es profesor del Centro de Negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú, consultor internacional en el campo de la competitividad y las finanzas corporativas y director-gerente del Centro de Competitividad y Creación de Valor <aindacochea@terra.com.pe>.* *Agradece las valiosas contribuciones de Patricia Morales Bustamante, los comentarios y sugerencias de Beatriz Boza Dibós y la participación del grupo de trabajo de PromPerú que permitió la realización de los talleres de competitividad regional y del presente documento (Carlos Bazán, Jorge Moreno, Roberto Quiroz), así como a todos los socios que hicieron posible efectuar los talleres en las diferentes regiones.*

Los talleres de competitividad regional de PromPerú propician el desarrollo de una visión compartida y la definición de objetivos y líneas estratégicas de acción en los sectores pivote o motores de la actividad económica, a fin de impulsar y promover el desarrollo de las regiones. Ello permite no sólo saber lo que debe hacer determinada región en los próximos diez años, sino conocer cuáles son sus fortalezas, oportunidades, debilidades y desafíos futuros. La competitividad empieza con la educación de la población y ése es el aporte y la contribución de los talleres de competitividad: iniciar una cultura de competitividad y sensibilizar a los líderes de la población respecto a la necesidad del cambio.

En las siguientes páginas se explica el porqué del cambio y la denominada "obsolescencia de las ventajas comparativas tradicionales": recursos naturales y mano de obra. Luego se presenta el marco conceptual del modelo de competitividad de Porter y se expone lo que implica la competitividad regional y el papel del Estado en la misma. Finalmente, se presenta la experiencia de PromPerú en los talleres de competitividad y algunas conclusiones y recomendaciones sobre la función facilitadora de PromPerú en el desarrollo de la competitividad regional.

El cambio tecnológico y la obsolescencia de las ventajas comparativas

Las innovaciones tecnológicas de los últimos 50 años han sido de tal magnitud que igualan o superan los cambios acumulados en varios siglos. En los últimos 14 años el conocimiento de la humanidad se duplicó y se prevé que a partir de 2007 ese proceso ocurrirá cada dos meses y medio. Igualmente, se espera que las personas cambien de carrera dos o tres ve-

ces a lo largo de su vida, con lo cual la obsolescencia del conocimiento será impresionante. La clonación también constituye una amenaza y el turismo sintético o virtual es una realidad.

El proceso mundial de innovación permanente conduce a los países al empleo de nuevas materias primas y al desarrollo de maquinaria y equipo cada vez más complejo. Ninguna economía se encuentra al margen de esta tendencia, pues el mismo progreso tecnológico ha eliminado distancias y barreras que pudieran impedir la comunicación y el intercambio de bienes y servicios entre todos los puntos del orbe, aun los más apartados. El desarrollo y la industrialización de las nuevas tecnologías se han convertido en el centro de las transformaciones económicas y en la piedra angular del crecimiento de los países. Su uso ha permitido el incremento de la competitividad y la productividad, los factores más críticos de la economía global. Así, los cambios tecnológicos determinan cada vez en mayor medida las ventajas competitivas y superan las restricciones derivadas de la escasez de recursos naturales. Esta nueva revolución industrial también ha dado lugar a importantes modificaciones en los patrones económicos, industriales y sociales: menor importancia de las materias primas en el comercio mundial; nueva industria manufacturera: producción flexible y economía del conocimiento; producción global; modificación de los patrones de empleo; crecimiento del sector servicios, desarrollo de las comunicaciones y auge de internet.

Materias primas y mano de obra en el comercio mundial

La microelectrónica, la biotecnología y la ciencia de los materiales son las nuevas tecnologías y constituyen un nuevo paradigma tecnológico-económico. El desarrollo de la electrónica es impresionante. La innovación en campos como la computación, las telecomunicaciones, la informática, la automatización, el diseño computarizado y la robótica está cambiando profundamente la industria.

La biotecnología presenta nuevas oportunidades y problemas. Entre las primeras se encuentran los avances en la agricultura, la minería y la medicina. En el campo existen las semillas mejoradas, como el "supermaíz"; se trata de semillas capaces de combatir sus propias plagas, resistir ciertos agroquímicos y evitar daños al ambiente.[1] Está también el caso del "supertomate", en que al aplicar "variación somaclonal" se toman hojas de las plantas madres para después regenerar plantas con propiedades específicas y lograr la maduración en el momento preciso y con el sabor más adecuado. En los alimentos existen los edulcorantes, cuya materia prima es vegetal con alto contenido de almidón (maíz, papa, trigo).

En la minería se dispone de bacterias capaces de extraer metal de minerales y concentrados de baja calidad. Como señala Mertens, la biolixiviación casi no genera contaminación y apenas requiere energéticos.[2]

En la medicina, la ingeniería genética desarrolla bacterias que absorben los desechos tóxicos enterrados, la manipulación del ADN se emplea para que las células cancerígenas se autodestruyan genéticamente, el desarrollo de "vacunas anticancerígenas" ayudará al sistema inmunológico, las hormonas naturales estimularán el crecimiento de nuevos vasos sanguíneos y los limpiarán, y el desarrollo de células impedirá la degeneración de los nervios producida por enfermedades cerebrales o accidentes.[3] Por otro lado, la manipulación genética de los seres vivos también plantea problemas éticos, sociales y culturales.

La ciencia de los materiales muestra el desarrollo de los polímeros, los cerámicos y los nuevos metales. Los polímeros, gracias a su bajo costo y buenas propiedades, ya sustituyen en algunas aplicaciones a metales como el acero, el cobre y el aluminio. Las nuevas cerámicas —entre las que destaca la fibra óptica—, que combinan elementos metálicos y no metálicos, son excelentes en la transmisión de información y energía y en la fabricación de motores para automóviles. Los nuevos metales, como el circonio, el vanadio y el molibdeno, se utilizan en las nuevas industrias. El niobro y el colombo se emplean en la energía nuclear, y el silicio, el galio y el selenio en la microelectrónica.

Otros avances tecnológicos son el uso cada vez más generalizado del láser en la industria para cortar desde acero hasta textiles y otras aplicaciones. Los "superplásticos" utilizados en la fabricación de carrocerías combinan plásticos con acero y aluminio, lo que los hace más ligeros y fuertes.

La obtención del petróleo sintético también es una realidad mediante la transformación de las arenas bituminosas: 16% de la demanda de la provincia de Alberta, Canadá, se abastece de este producto y se prevé que cada año la producción se incrementará.[4]

Todo lo anterior pone de relieve la importancia cada vez menor de las materias primas en el proceso productivo, las cuales son un componente menos relevante en la estructura total de los costos de los productos y por ende no pueden ser el soporte de la competitividad como lo fueron en el pasado.

Por otro lado, si la competitividad se determinara por los salarios, los países africanos y latinoamericanos irían a la vanguardia porque sus costos de mano de obra son los menores del mundo. Así, por ejemplo, a pesar de no ser cifras comparables por la diferencia en productividad, la mano de obra en el sector manufacturero cuesta 19.5 dólares por hora en Suecia; 17 en Alemania; 16 en Japón; 10 en Estados Unidos, 5 en Corea del Sur; 2.5 en Argentina y sólo 2 dólares en Perú. En el otro extremo están los países africanos, cuyos costos de mano de obra no llegan a un dólar.[5] Así, el problema no se reduce al costo de la

1. Rafael Rangel Aldao, citado en Alejandro Indacochea, *Privatizar la privatización: reflexiones sobre el nuevo orden económico mundial*, Lima, 1993, p. 180.

2. Leonard Mertens, citado en Alejandro Indacochea, *op. cit.*, p. 181.

3. "We Are Now Starting the Century of Biology", *Business Week*, agosto de 1998, pp. 44-45.

4. Stephen Wisenthal, citado en Alejandro Indacochea, *op. cit.*, p. 182.

5. Alejandro Indacochea, "La necesidad de una estrategia nacional", *El Comercio*, Lima, 30 de julio de 1995.

mano de obra; por el contrario, éste tendría que incrementarse para elevar la productividad mediante mejor calidad en el trabajo, es decir, con inversiones en capital humano con miras al largo plazo.

El efecto más importante de la nueva revolución tecnológica es la creciente sustitución de la mano de obra y los productos naturales por el uso de la microelectrónica, la biotecnología y la ciencia de los materiales. El fin de las ventajas comparativas es un hecho. Paradójicamente, los países con mayor carencia de recursos naturales desarrollaron ventajas competitivas mediante la innovación para compensar dicha falta. Esto es lo que Michael Porter denomina *la teoría de las desventajas selectivas,* que se observa con claridad en Japón o en Suiza. El primero carece por completo de recursos naturales y el segundo no tiene en su territorio una sola planta de cacao y, sin embargo, es reconocido mundialmente como productor de chocolates. Hoy los cambios tecnológicos determinan las ventajas comparativas y permiten superar las limitaciones derivadas de la falta de recursos.

Así, cada vez más, la exportación de materias primas, sin valor agregado, está perdiendo relevancia debido principalmente al incremento de la productividad mundial y la tendencia a reducir el desperdicio, el desarrollo de sustitutos de los productos naturales (edulcorante al azúcar, plástico al cobre), la presencia cada vez mayor de productos sintéticos en lugar de materias primas naturales en los productos industriales, la preocupación creciente por la preservación del ambiente y los recursos naturales, y la miniaturización de los componentes industriales.

El llamado Grupo de Lisboa puso en evidencia que los países muy dependientes de la exportación de recursos naturales son los más pobres y se clasifican como economías vulnerables y frágiles. Así, la división mundial ya no se explica por los bloques Norte-Sur: países desarrollados y subdesarrollados; el Sur ha dejado de ser homogéneo. A pesar de la crisis asiática, algunos países del Sudeste Asiático han logrado ingresar al grupo de los países industrializados y compiten de igual a igual con las naciones más desarrolladas en casi todos los sectores. En cambio otros, como los países petroleros de Medio Oriente, se encuentran entre los países más ricos,[6] pero su desarrollo depende en gran medida de los países del Norte. Asimismo, casi todos los países africanos caracterizados por su extrema pobreza y sus guerras internas y étnicas continúan en el atraso. Situaciones similares explican el subdesarrollo de América Latina, Asia Central y la India.

En función de la tasa de crecimiento de las exportaciones y la dependencia de las exportaciones de recursos naturales, el Grupo de Lisboa clasifica a los países en cinco grupos.

1) Países frágiles: sus exportaciones con una baja tasa de crecimiento son prácticamente en su totalidad de recursos naturales (petróleo); son monoproductores y su economía está muy ligada a los países desarrollados (naciones petroleras).

2) Países vulnerables: exportan recursos naturales pero variados y en algunos casos con ligeros grados de industrialización. Pueden presentar altas tasas de crecimiento las ventas externas en función de su capacidad para ir creando valor en sus productos. Sin embargo, por la elevada participación de productos naturales puros (agricultura, pesca y minería) en sus exportaciones, se encuentran muy expuestos a los cambios de las relaciones de intercambio (América Latina).

3) Países prometedores: exportan productos industrializados pero es baja la tasa de crecimiento de sus exportaciones debido a problemas internos que no les permiten desarrollarse a plenitud (Europa del Este).

4) Países estrella: sus exportaciones se componen de productos industrializados, se encuentran en procesos de reconversión y restructuración de la economía y de aplicación de políticas de desarrollo que los conduzcan a una mayor integración con los países desarrollados o del Norte, por lo que presentan altas tasas de crecimiento de sus exportaciones.

5) Países superestrella: sus exportaciones son de productos altamente industrializados y registran altas tasas de crecimiento de sus ventas externas (los tigres asiáticos).

Sin duda, este proceso ha causado un gran efecto en el precio y la demanda internacional de materias primas, situación que ha afectado directamente a América Latina, cuyas exportaciones en su mayor parte siguen siendo materias primas con muy poco valor agregado

El Informe del Banco Mundial sobre el desarrollo señala: "Si los países en desarrollo no aumentan su productividad y comienzan a producir nuevos bienes, verán cómo su nivel de vida se deteriora respecto al resto del mundo. [...] Deben ascender en la cadena de valor añadido y producir bienes que normalmente requieren e incorporan niveles superiores de tecnología";[7] ese mensaje constituye una clara alusión al reto al que hoy se enfrentan las naciones exportadoras de materias primas.

La nueva industria manufacturera: la producción flexible y la economía del conocimiento

Los procesos de producción requeridos para las nuevas industrias han reducido la demanda de empleos manufactureros y revolucionado la fabricación y diseño de los bienes. Los nuevos sistemas han permitido automatizar procesos antes manuales y el surgimiento y el desarrollo de nuevas carreras como la mecatrónica (mezcla de mecánica y electrónica) y la biogenética.

El modelo clásico de desarrollo industrial, el taylorismo ejemplificado en el fordismo, en que lo esencial era la denominada economía de escala, pertenece a la historia. Este modelo era aplicable en empresas de gran tamaño dedicadas a la producción masiva y estandarizada de productos cuya demanda era estable y previsible. La tenencia de los recursos era clave para el control de la producción y de los ingresos. Ese modelo, em-

6. Cuentan con los más altos PIB, pero muy concentrados en una cúpula, por lo que la población en general sigue en la pobreza.

7. Banco Mundial, "El conocimiento al servicio del desarrollo", en *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998/99,* Grupo Mundi-Prensa, p. 24.

pero, orientado a la producción masiva, descuidó la calidad en el diseño y llevó a una pérdida de mercado cuando los consumidores empezaron a preferir productos diferenciados. Alvin Toffler señala: "En el futuro, la compañía que sepa cómo desestandarizar del modo más eficaz, saldrá triunfante con toda probabilidad".[8]

Taylor y las economías de escala ya son historia. La nueva empresa industrial no debe sus ventajas al capital ni a la maquinaria, sino al capital humano, es decir, a la capacidad de la humanidad para comprender el medio en que se desenvuelve, anticiparse a las nuevas necesidades, adaptarse a los cambios, diseñar bienes y servicios específicos y proyectarse a largo plazo. A diferencia del pasado, su ventaja radica en producir bienes de alta calidad para mercados muy definidos y focalizados.

Asimismo, el nuevo sistema industrial requiere servicios tecnológicos y profesionales cada vez mayores. Las nuevas ventajas competitivas son la *cognoeconomía* o economía del conocimiento, en la cual el valor del intangible en la producción es cada vez mayor. Más aún, para resaltar la importancia del conocimiento en la producción, ya no se habla de procesos de *manufactura* sino de *mentefactura*. De 1976 a 1996 la exportación de bienes basados en recursos naturales y otros bienes primarios redujo su participación en el comercio mundial de 45 a 24 por ciento; los productos con alto contenido de investigación y desarrollo elevaron su contribución de 54 a 72 por ciento.[9]

La producción global

Los productos ya no pertenecen a un país, sino que se fabrican en el mundo (*made in world*): la *aldea global* es un hecho. Los procesos productivos se desarrollan a través de las fronteras, cambiando de insumos a partes y de partes a componentes de un país a otro, así como desde y hacia los lugares más alejados. Existe la subcontratación de procesos desde los países desarrollados hacia las naciones en desarrollo intensivas en mano de obra.

Los casos de globalización de la producción son cada vez mayores, entre los que destaca el de la Toyota en Asia, que cuenta con un sistema de manufactura integrada en sus tres principales mercados: América del Norte, Europa y Asia (35 plantas de manufactura en 25 países). Así, en el Sudeste Asiático, los páneles del piso, las lámparas y el eje de levas se fabrican en Tailandia; la transmisión en las Filipinas; el motor en Indonesia; la caja de cambios, los amortiguadores y el radiador en Malasia; el control digital en Japón; la comercialización de partes y componentes entre las empresas de la región asiática la coordinan desde Singapur y finalmente la comercializa Mitsui en Japón.

8. Alvin Toffler, *La empresa flexible*, Plaza & Janes, Barcelona, 1990, p. 73.

9. Citado en Banco Mundial, "El conocimiento al servicio del desarrollo", en *Informe..., op. cit.*, p. 28.

La modificación de los patrones de empleo

Los cambios tecnológicos han revolucionado el concepto del trabajo. La importancia de la mano de obra en la producción de bienes y servicios es cada vez menor. La producción pasó de ser intensiva en materias primas y mano de obra a intensiva en capital; con la industrialización se pasó de un trabajador manual a un trabajador técnico. La automatización, los robots y las computadoras han hecho que se requiera un trabajador cada vez más especializado y que, a su vez, se precisen menos trabajadores manuales para producir más bienes y servicios.

Esto lleva a la paradoja de que el crecimiento del sector industrial no necesariamente conduce a un aumento del empleo, sino muchas veces a su reducción; el cambio tecnológico induce la búsqueda de personal muy calificado, no un trabajador estándar.

Asimismo, la elevada competencia y la globalización de los mercados han provocado que las organizaciones busquen mayor flexibilidad, tanto en ellas como en los patrones de empleo. Primero vino el famoso *part-time*, luego el tiempo *compartido*, flexible o rotativo, y ahora se habla del *teletrabajo*. Se calcula que de 10 a 15 por ciento de los trabajadores emplean el teletrabajo en los países desarrollados[10] y que en el futuro la mayoría de la fuerza laboral estará constituida por trabajadores especializados y experimentados, sobre todo contratistas independientes.

El crecimiento del sector servicios

Las nuevas tecnologías han propiciado la terciarización de la producción, en que la economía global se basa cada vez más en la industria de servicios no sólo como fuente sino también como generador de empleo. Los servicios de transporte, comunicaciones y financieros, entre otros, no son sectores aislados sino que constituyen elementos importantes del PIB mundial. Por ello, Alvin Toffler[11] denomina esta revolución industrial la *tercera ola*, basada en la electrónica y la información e independiente de la naturaleza. En el caso de la economía estadounidense ha sido evidente el traslado del campo y la industria a los servicios, que sin duda constituyen la base del futuro. Según James Thornblade, "el crecimiento dependerá de las industrias que se dedican a la aplicación intensiva de conocimientos".[12]

El desarrollo de las comunicaciones y el auge de internet

Existe una revolución en el área de la información, su procesamiento y divulgación; el *microchip* y la fibra óptica han poten-

10. "El teletrabajo en Europa: penetración, potencial y práctica. ¿Ha colmado las expectativas?", en *I&T Magazine*, invierno 94-95, pp. 24-25.

11. Alvin Toffler, *La tercera ola*, Plaza & Janes, Barcelona, 1980.

12. Citado por Alejandro Indacochea, *Privatizar la privatización...*, p. 183.

ciado sus avances. Este desarrollo exponencial vivido en los últimos años es lo que permite a las empresas pequeñas actuar como grandes y a éstas actuar como pequeñas, pues en la red todas las empresas son iguales y todas tienen las mismas posibilidades de llegar. No existen límites físicos ni distancias que impidan la transmisión de datos y su tratamiento por computadora. En la actualidad, la industria de las telecomunicaciones genera 6% del PIB mundial y las 25 empresas más grandes del sector facturan más de 750 000 millones de dólares anuales.[13] Asimismo, la oficina virtual ha reducido el espacio en las empresas; ahora son suficientes una computadora portátil, un fax y un celular. Los empleados no necesitan un espacio físico en las empresas; para atender a los clientes les basta un espacio móvil.

Hace 25 años había alrededor de 25 000 procesadores en todo el mundo: hoy se calculan cerca de 140 millones. En 1960 un cable telefónico transatlántico podía transmitir simultáneamente 139 conversaciones; actualmente un cable de fibra óptica es capaz de transmitir millón y medio.[14]

Se observa, pues, que a diferencia del pasado, la competitividad ya no depende de los recursos naturales o la mano de obra barata. La competitividad internacional radica en el capital humano, pues éste es el factor dinámico que induce las innovaciones. Ello coloca en una posición muy desventajosa a las economías latinoamericanas, ya que si bien han diversificado sus ingresos por exportación dando más peso a las manufacturas, esto ha sido insuficiente. Es necesario elaborar una estrategia que les permita incorporar el adelanto tecnológico a la transformación de los productos básicos a fin de crear valor.

La sociedad del futuro es la de la información, las telecomunicaciones y los servicios. Esto conduce a afrontar el reto de cómo integrarse a una economía globalizada y qué papel se desempeñará.

El porqué de la competitividad

En 1990 Michael E. Porter publicó *La ventaja competitiva de las naciones*, libro que tendría grandes repercusiones en los mundos académicos, empresariales y gubernamentales de todo el mundo.[15]

En busca de "los atributos de una nación que fomentan las ventajas competitivas en determinados sectores", Porter elaboró un modelo que permite comprender el proceso que genera ventajas competitivas internacionales e identificar la manera en que los países pueden desarrollar su competitividad; es decir, mejorar la cantidad y la calidad de sus recursos y la capacidad para usarlos con mayor eficiencia. Este modelo también puede aplicarse a espacios más reducidos, como las regiones de un país. La metodología de Porter es de fácil entendimiento y aplicación, razón por la cual la emplea de manera exitosa PromPerú en los Talleres de Competitividad Regional para analizar las regiones y los sectores competitivos de Perú.

El modelo de Porter

La competitividad de un país se puede definir como la capacidad de diseñar, producir y comercializar bienes y servicios mejores o más baratos que los de la competencia internacional, lo cual se debe reflejar en una mejora del nivel de vida de la población. De acuerdo con estas características, la idea básica del modelo de Porter es que la competitividad no se hereda ni depende de la coyuntura económica, sino que hay que crearla con esfuerzo e iniciativa propia. No se puede importar como un paquete llave en mano. Lo que hace próspero a un país es la capacidad de sus empresas para alcanzar elevados niveles de productividad; es decir, la capacidad de usar con eficiencia y creatividad la mano de obra, los recursos naturales y el capital. En el enfoque de Porter no importa tanto qué y cuántos recursos se poseen, sino qué se hace con ellos. Además, los países que resultan más competitivos no son los que descubren el nuevo mercado o la tecnología más adecuada, sino los que emprenden mejores cambios en la forma más rápida posible.

De acuerdo con Porter, que una nación cuente con sectores capaces de competir en el mercado internacional depende en gran medida del entorno de las empresas que conforman cada sector, pues éstas no son entes aislados. El clima nacional lo determina la interacción de cuatro grupos de atributos: a) las condiciones de los factores; b) las condiciones de la demanda; c) los proveedores y las industrias relacionadas y de apoyo, y d) las estrategias, estructuras y rivalidad de las empresas. El entorno se complementa con dos elementos: la casualidad y el papel del Estado.

En este modelo la base de la competitividad o la capacidad para competir no se deriva de los cuatro atributos, ni siquiera del conjunto de atributos considerados como un todo, sino de su interrelación, de su reforzamiento mutuo. Esto significa que el efecto que cada uno de ellos pueda causar depende del estado de los otros, que las ventajas de uno pueden crear o perfeccionar ventajas en otros, y que las desventajas de uno pueden acarrear desventajas para los otros. A este concepto de total dinamismo Porter lo denominó el *diamante de la competitividad*.

Los sectores exitosos en la economía internacional son aquéllos a los que el diamante de la competitividad les es favorable. Sin embargo, esta afirmación no implica que todas las empresas del sector sean exitosas; más aún, cuanto más competitivo sea el entorno, más probable será que algunas de éstas se queden en el camino, ya que no todas tienen iguales habilidades ni explotan de manera similar el entorno (véase la figura 1).

Condiciones de los factores

El primer atributo del diamante de la competitividad —las condiciones de los factores— se refiere a la situación del país res-

13. *The Economist*, " A Survey of the World Economy", 28 de septiembre de 1996, p. 344.

14. *Ibid.*

15. Michael Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara, Buenos Aires, 1991.

F I G U R A 1

EL DIAMANTE DE LA COMPETITIVIDAD

Fuente: Michael Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara, Buenos Aires, 1991.

pecto de lo que se suele llamar dotación de los factores (recursos humanos y físicos, conocimientos, capital e infraestructura); es decir, los insumos necesarios para competir en una industria. Las condiciones de los factores dependen no sólo de los factores en sí, sino del grado de eficiencia y eficacia con que se les explote. No todos los factores tienen la misma importancia para la obtención de la competitividad. Para explicar esta idea, Porter clasifica los factores en básicos y avanzados, por un lado, y generalizados y especializados, por otro.

Los factores básicos comprenden los recursos naturales, el clima, la situación geográfica y la mano de obra no especializada o semiespecializada. Los factores avanzados comprenden la infraestructura, los recursos humanos muy especializados y el soporte en ciencia y tecnología. Los generalizados son los que se pueden aplicar a varias actividades, mientras que los especializados tienen un radio de acción circunscrito. Así, en el caso de la agricultura en Perú, se tienen como factores básicos por considerar las variadas condiciones climatológicas (microclimas) y la gran disponibilidad de tierras y de mano de obra no capacitada. Los factores avanzados serían los proyectos de irrigación y la infraestructura creada para explotar las tierras. La investigación tecnológica en un campo específico como el caso del Centro Internacional de la Papa o del Instituto del Espárrago constituyen factores especializados.

Mientras que los factores básicos se heredan o se crean mediante inversiones modestas, los avanzados requieren inversiones cuantiosas y esfuerzos de largo alcance. En los últimos años, la globalización ha hecho menos esencial la disponibilidad de los factores básicos, pues hay gran movilidad de recursos y las empresas pueden trasladar sus unidades productivas donde éstos se encuentren. Hoy, la ubicación geográfica de las plantas industriales se decide en función no sólo de la localización de las materias primas, sino del lugar donde éstas pueden agregar más valor al proceso productivo.

La competitividad se basa en los factores avanzados y especializados, dado que la dificultad para crear o conseguir los factores otorga ventajas. Al respecto, un concepto fundamental de la teoría porteriana es la *desventaja selectiva*, es decir, la forma de superar las carencias de factores básicos o generalizados mediante la innovación. Paradójicamente, la falta de un recurso se convierte en un gran incentivo para el desarrollo de la competitividad. Es el caso de Japón, por ejemplo, cuyo reducido territorio fue un poderoso impulso para generar competitividad. La práctica del justo a tiempo nació de la necesidad de ahorrar espacio.

A diferencia de América Latina, pródiga en recursos naturales, los países asiáticos se vieron obligados a generar competitividad para ingresar al mercado internacional y lo lograron. América Latina se enfrenta hoy al reto de cómo transitar del viejo modelo rentista basado en recursos naturales y mano de obra barata, al desarrollo de ventajas competitivas que le permitan una adecuada inserción en la nueva economía mundial.

Condiciones de la demanda

Por condiciones de la demanda se entiende la composición, el tamaño, el ritmo de crecimiento y el grado de complejidad del mercado interno que, al estimular la mejora y la innovación, se convierten en factores determinantes de la competitividad.

Respecto a la composición, la idea es que un mercado interno segmentado, de compradores exigentes y de necesidades precursoras, puede presionar a las empresas al constante perfeccionamiento. En cuanto al tamaño y el ritmo de crecimiento del mercado, las economías de escala que justifican la inversión en investigación y desarrollo pueden impulsar la competitividad al incentivar las inversiones. Sin embargo, Porter también señala que un mercado interno pequeño —como el de los países de América Latina— puede convertirse en un incentivo para esforzarse por competir en el mercado externo. Por último, la complejidad de los compradores o su internacionalización se refiere a todo aquello que transmita gustos o hábitos de consumo hacia el exterior y cree demanda en el extranjero. Es así que en Perú, dado el escaso poder adquisitivo y sin mayores exigencias del consumidor nacional, la demanda de muchos productos la determina el mercado externo, como sucede con los espárragos y el palmito para el mercado de exportación.

Proveedores e industrias relacionadas y de apoyo o clusters

En el modelo de Porter, la competitividad de un sector se sustenta en la disponibilidad de proveedores o industrias conexas que, a su vez, sean por sí mismos competitivos. Las industrias relacionadas comprenden a las que comparten tecnologías comunes e insumos y productos complementarios; es decir, las industrias conexas son aquéllas con las que las empresas pueden compartir o coordinar actividades de su cadena de valor: desarrollo de tecnología, fabricación, distribución, comercialización o servicio de producto.

Es importante aclarar que el concepto de *cluster* no sólo se refiere a una industria en un área determinada que produce algún

bien, sino a toda una gama de industrias relacionadas que producen muchos bienes y servicios. Los *clusters* permiten aumentar de forma importante la productividad, puesto que promueven la eficiencia, incrementan la tecnología, estimulan el uso adecuado de los recursos naturales y mejoran el valor de los productos. Son también magníficos estimuladores de la creación de nuevas empresas; de una compañía surge la otra. La relación entre sectores competitivos conexos produce nuevos sectores competitivos.

La contribución de los proveedores toma la forma de acceso a los insumos de manera rápida, eficiente y, a veces, preferencial en relación con su costo. También la cercanía física fortalece el vínculo entre la cadena de valor de las empresas y sus proveedores. Pero lo más importante para la ventaja competitiva son las estrechas relaciones de trabajo que se establecen con los proveedores y que permiten beneficiarse de tecnologías, información e innovaciones.

Por lo general, en los países en desarrollo las industrias aparecen como sectores aislados en vez de *clusters* por la falta de proveedores competitivos. Esto obliga a que la mayoría de los componentes se tenga que importar y que las empresas se vean forzadas a realizar procesos de integración vertical. Algunas veces, como no es posible obtener nacionalmente los insumos requeridos, las industrias se ven obligadas a dedicarse a actividades que no forman parte de su negocio principal, como la generación de electricidad o la operación de transporte en el sector minero peruano.

En Perú dada la presencia en el mercado de gran número de empresas micro y pequeñas caracterizadas por su flexibilidad, el reto es cómo integrar estas unidades al circuito de la cadena productiva para constituir *clusters* de empresas a fin de ganar competitividad.

Estrategia, estructura y rivalidad de las empresas

El último factor determinante de la ventaja competitiva de un país o región es el entorno en que se crean, organizan y gestionan las empresas, así como la naturaleza de su rivalidad.

Parte de lo anterior se deriva de que en el ámbito nacional existen prácticas y enfoques de gestión comunes a las empresas. Porter menciona, entre otras, la formación y la orientación de los líderes, el peso de la iniciativa individual, los medios para la toma de decisiones, la actitud hacia las actividades internacionales y la relación entre los trabajadores y los directivos. De la misma manera, la idiosincrasia de una nación influye en las formas de organizar y gestionar las empresas y de alguna manera condiciona sus posibilidades de lograr ventajas competitivas. Los objetivos de las empresas y las personas también desempeñan un papel importante, como pueden ser las motivaciones y los compromisos.

Porter señala que la creación y la persistencia de la ventaja competitiva en un sector determinado se asocian a una intensa rivalidad interna de las empresas. La competencia en el mercado de origen sirve de estímulo para que éstas mejoren la calidad de sus productos o servicios, reduzcan precios e innoven.

En el caso peruano, el cambio hacia un entorno más competitivo comenzó en 1990 con las reformas estructurales. Si bien la apertura y la liberalización de los mercados, la eliminación de las barreras de entrada y salida, así como la asunción de un nuevo papel por parte del Estado son condiciones necesarias para crear un mercado competitivo, se requiere, además, un trabajo complementario que evite las prácticas anticompetitivas y los abusos frente a los consumidores, tarea que está en manos de Indecopi,[16] el organismo procompetencia.

Sin duda, el cambio hacia una cultura de mercado y que los agentes económicos internalicen las nuevas reglas de juego, no es tarea fácil. Algunos sostienen que es relativamente más sencillo abrir los mercados que abrir las mentes, y que incentivar nuevas actividades y actitudes es una tarea verdaderamente compleja que precisa un cambio generacional y una reforma de la educación.

La casualidad o el azar

La casualidad es uno de los factores adicionales que complementan el diamante de la competitividad. Éste fue uno de los hallazgos del estudio empírico de Porter: los acontecimientos casuales también ejercen influencia sobre la ventaja competitiva. Se dice que son casuales los incidentes ajenos a una nación o sobre los cuales las empresas o el gobierno no tienen mayor control.

La importancia de las casualidades para las ventajas competitivas radica en que pueden alterar la posición competitiva de las naciones. Sin embargo, que un hecho casual se convierta en ventaja competitiva depende del diamante nacional. Porter hace ver que incluso lo que puede parecer fruto de la casualidad es, en realidad, resultado de las diferencias de los entornos nacionales.

Entre las casualidades Porter menciona los inventos, las discontinuidades tecnológicas, y en los costos de los insumos, los cambios significativos en los mercados financieros mundiales o en el tipo de cambio, los aumentos insospechados de la demanda mundial o regional, las decisiones políticas de gobiernos extranjeros y los conflictos bélicos.

Otros hechos casuales que repercuten en el diamante nacional pueden ser también los desastres naturales. Un ejemplo reciente es el fenómeno de El Niño, que afectó diversos entornos nacionales —el del Perú, entre ellos— en 1997 y 1998.

El papel del Estado

El otro factor adicional que completa el modelo de Porter es el papel del Estado, al que se le otorga gran importancia: el poder de éste para influir en el diamante por medio de leyes, normas y políticas, lo cual afecta a cada uno de los elementos determinan-

16. Armando Cáceres, "Competitiveness and Competition", en *Peru´s Experience in Market Regulatory Reform: Lessons from the First Five Years of Indecopi*, Sello Editorial Indecopi, Lima, 1998, pp. 194-195.

tes de la competitividad. Puesto que establece las reglas del juego, el gobierno puede mejorar o deteriorar la ventaja nacional o alterar el clima nacional para la competitividad.

Porter sostiene que, si bien es tentadora la idea de colocar al gobierno como el sexto determinante del diamante, en realidad el papel del gobierno en la competencia internacional es influir —positiva o negativamente— en los cuatro determinantes. Más aún, Porter advierte sobre el peligro de perder de vista que la influencia del gobierno en la ventaja competitiva es inevitablemente parcial; puede aumentar o disminuir las probabilidades de conseguir ventaja competitiva, pero no puede crearla, lo cual es tarea exclusiva del sector privado.

Desde la perspectiva del modelo porteriano se acepta que el papel del Estado es proporcionar el marco propicio para un entorno favorable, es decir, actuar como agente promotor y responsable de dotar al país de infraestructura básica, desarrollo tecnológico y servicios básicos de educación y salud, para permitir a las empresas competir con ventaja en los mercados internacionales.

Un aspecto que se debe tener en cuenta, de gran importancia en el actual entorno latinoamericano, es que no basta declarar la economía de mercado para que ésta funcione. Hace falta también el funcionamiento adecuado de las instituciones gubernamentales, con reglas de juego definidas y un Estado eficaz sin corrupción.

Una herramienta básica en los negocios internacionales para determinar cuán riesgoso o atractivo es un país como destino de inversiones, es el "riesgo-país". El aumento de éste se traduce en la exigencia de un mayor retorno o tasa de descuento para los proyectos de inversión. Ello significa que si el riesgo-país es alto, muchas inversiones dejarán de hacerse o se llevarán a cabo sólo aquéllas que permitan una rápida recuperación del capital.

Un elemento importante del riesgo-país es el riesgo político institucional. Para el inversionista es fundamental saber si en el país se aplican las leyes, si las decisiones judiciales son independientes e imparciales y si la administración de justicia es confiable; en suma: si se garantiza y respeta el marco institucional del país. El adecuado funcionamiento de las instituciones genera un entorno jurídico confiable para las inversiones. Sin un óptimo sistema proveedor de seguridad jurídica para todos, el mercado no podría funcionar con eficiencia.

La visión compartida

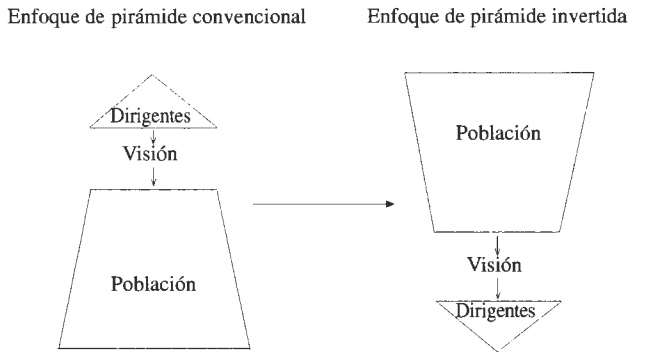
Entender qué queremos ser y cómo lo vamos a lograr es de suma importancia en todos los niveles y para todos los agentes económicos. Si no se tiene una visión, no hay forma de saber hacia dónde nos dirigimos.

La visión es un término que resulta de gran importancia en la elaboración de una estrategia nacional, regional o local. Una visión se plasma en un conjunto de planes o acciones que conduce a una decisión óptima en una zona o región geográfica. Los planes estratégicos dan las pautas concretas que permiten hacer realidad la visión planteada para el país, la región o la localidad.

Asimismo, es importante resaltar que la visión debe ser entendida y compartida por todos los ciudadanos. De nada sirve

F I G U R A 2

LA VISIÓN COMPARTIDA: UN ENFOQUE DE PIRÁMIDE INVERTIDA



Fuente: elaboración del autor.

que la alta dirección explique su visión si la ciudadanía no la siente suya. La visión se debe gestar en la base de los sectores productivos a fin de cohesionar a la sociedad en su conjunto para la acción. La única manera de tener éxito y poder afrontar los retos del futuro es que los líderes hagan realidad una visión compartida con la participación de toda la población. Esto implica el compromiso de todos los agentes económicos y políticos para concentrar los esfuerzos en la misma dirección.[17] A diferencia del enfoque convencional, en que los dirigentes plantean y proponen una visión a la población, en los talleres de competitividad la situación es exactamente a la inversa: es la población representada por sus líderes regionales la que participa en el taller, la que elabora y propone una visión que después retoman los dirigentes (enfoque de pirámide invertida). Asimismo, la visión debe reflejar los valores, las creencias y las conductas del país, la región o la ciudad, siendo necesario cambiar algunos de ellos en la búsqueda de una nueva cultura de competitividad (véase la figura 2).

Las ventajas de contar con una visión de futuro compartida son muchas, entre las que destacan las siguientes:[18] a] situarse adecuadamente en el mundo, es decir, analizar y entender el entorno internacional en que se está inserto y definir cómo insertarse mejor; b] adoptar una perspectiva y una actitud de mediano y largo plazos y dejar así de lado el excesivo sesgo en el análisis de corto plazo; c] utilizar adecuadamente todos los recursos disponibles: físicos, naturales, humanos, tecnológicos, económico-financieros, políticos, diplomáticos, militares y culturales, a fin de hacer realidad la visión planteada, y d] formar un sentido de identidad regional y reforzar la autoestima de modo que permita a una sociedad definirse en una dirección positiva.

17. Según el *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia Española, *visión* es, en su quinta acepción, la "creación de la fantasía o imaginación, que no tiene realidad y se toma como verdadera".

18. Alejandro Indacochea, "La visión compartida", *El Comercio*, Lima, 1 de agosto de 1999.

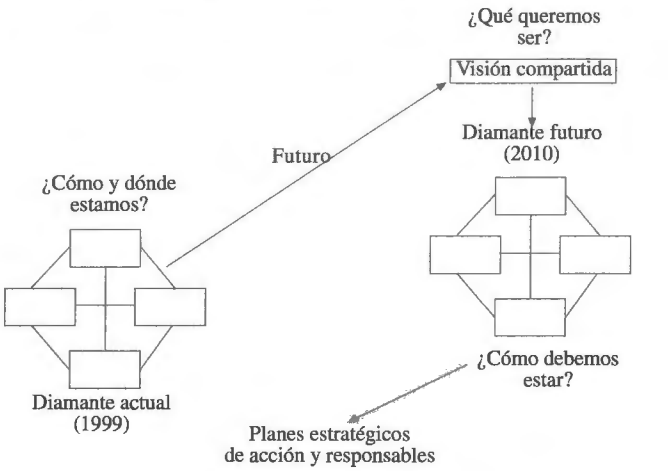
Una visión regional proporciona una referencia de la verdadera dimensión de la tarea del desarrollo. Tal vez lo más importante es que una visión compartida lleva al compromiso de todos los participantes y a la toma de conciencia de que todos necesitan de todos.[19]

De otro lado, la metodología del diamante de competitividad de Porter ayuda a gestar la visión compartida para cada región y sus sectores de actividad. Para tal efecto se elabora el diamante "actual" de competitividad, el cual básicamente es un diagnóstico de inicio o de partida que permite responder a: ¿cómo estamos? ¿Dónde estamos en el entorno actual? ¿Cuáles son nuestros elementos básicos de competitividad?

Con este punto de partida claro, los participantes del taller formulan y plantean la visión compartida al 2010, que responde a la pregunta de qué queremos ser en ese horizonte. La etapa final es cómo hacer realidad este sueño. La respuesta es el diamante futuro de competitividad en 2010, que responde a: ¿cómo debemos estar para ese entonces? Es decir, cómo debe ser la situación regional de la competitividad en 2010 que permita que la visión sea una realidad. Finalmente, se elaboran los planes de acción con cada responsable para ejecutarlos, trabajo que se hace por región y sector de actividad económica. Es importante la definición de los planes estratégicos de acción y de los responsables que permitan hacer realidad la visión compartida, tarea que asumen los líderes privados que surgen del mismo taller. En todo esto, el papel de PromPerú es el de un ente promotor cuya tarea es facilitar las acciones para lograr una visión compartida regional (véase la figura 3).

F I G U R A 3

Dinámica de la visión regional en los talleres de competitividad



Fuente: elaboración del autor.

La competitividad regional y el nuevo papel del Estado

Según Porter,[20] los elementos que determinan las ventajas competitivas de una nación son válidos y aplicables a las regiones o ciudades, pues en estos casos la ventaja competitiva surge de la interacción de las condiciones nacionales y locales.

El concepto de región no se limita al aspecto político o geográfico, sino que también entraña matices económicos, sociales, culturales e históricos. En la actualidad, se tiende hacia un regionalismo global en que las regiones y ciudades cobran mayor protagonismo e importancia. El actual proceso de globalización ha llevado a una situación paradójica: "A pesar que la competencia se ha mundializado, el papel y la importancia de las economías locales y regionales es cada vez más determinante en la búsqueda de la competitividad".[21]

Más aún, para Kenichi Ohmae,[22] el nuevo concepto de Estado-región —que ha hecho obsoleto el Estado-nación— es netamente económico. Los Estados-región se caracterizan por tener una estrategia de inserción en la economía global, un tamaño adecuado para la innovación y una infraestructura de comunicaciones y red de servicios que permite considerarlos como una unidad de negocios en la economía mundial. Se trata también, obviamente, de un sentido de pertenencia regional, basado en intereses económicos comunes, el cual puede ir más allá de las fronteras nacionales.

Desarrollo de la competitividad regional

A diferencia del pasado en que los proyectos regionales daban prioridad a la planificación como instrumento de las políticas de desarrollo, en la actualidad, con el predominio de la apertura y la globalización, se privilegian los mecanismos de asignación del mercado y la iniciativa individual. En este nuevo entorno, un plan de competitividad regional se gesta a partir de las señales del mercado e identifica los sectores en que la región posee ventajas comparativas y competitivas, elaborando el diamante "actual" (mapa de la competitividad), el cual permite gestar la visión compartida de la región.

El siguiente paso es cómo lograr que esta visión compartida se haga realidad, para lo cual se elabora el diamante "futuro" de la competitividad en 2010. La competitividad regional requiere tanto los recursos humanos como infraestructura física. Los

19. Para tener una mejor idea de la historia y los beneficios de la visión, así como del papel de ésta en el desarrollo de Perú y en el trabajo de PromPerú, véase Gonzalo Galdós, "La visión-país y la labor de promoción-país".

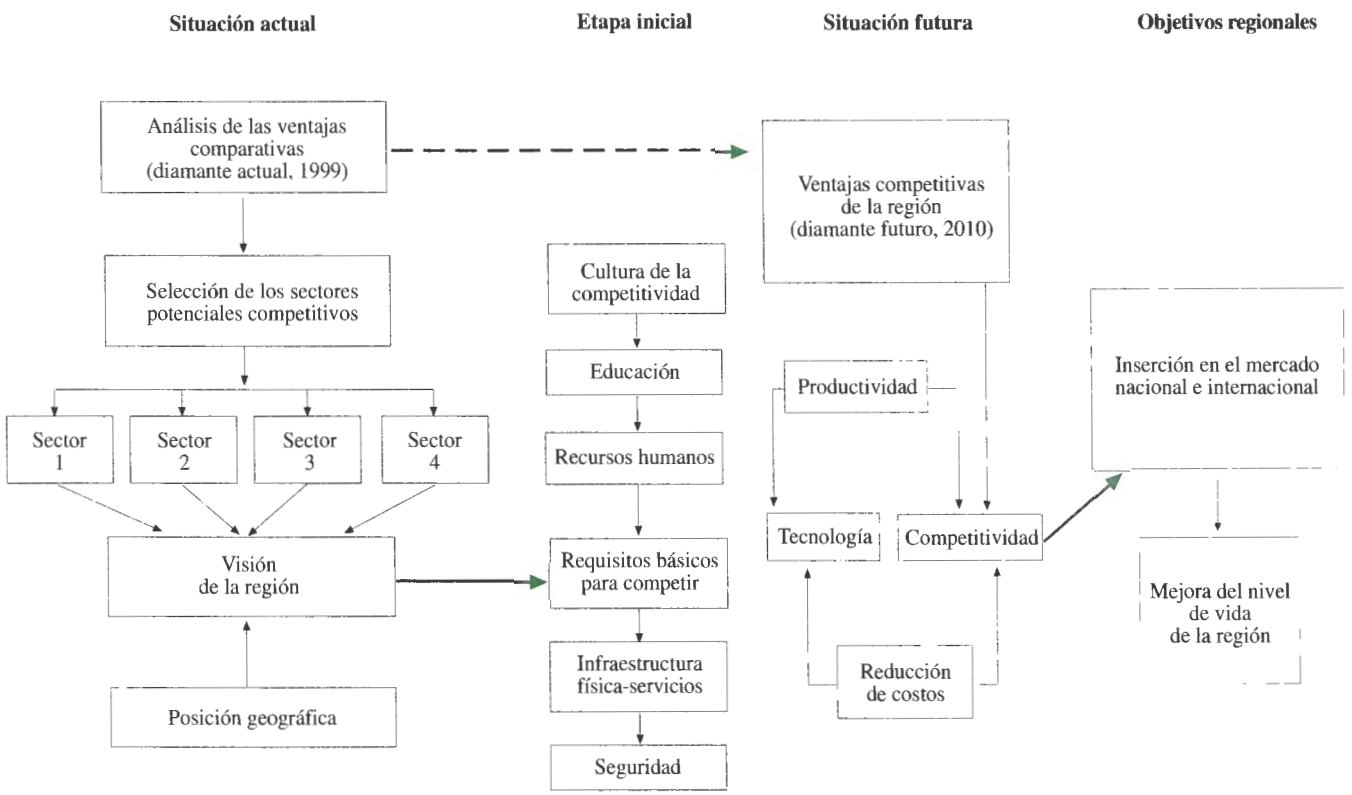
20. Michael Porter, *La ventaja competitiva de las naciones,* 1991, pp. 218-219.

21. *Ibid.*

22. Kenichi Ohmae, *The End of the Nation State: the Rise of the Regional Economies,* 1995, The Free Press, Nueva York, citado por Alejandro Indacochea *et al.*, en *Cajamarca Competitiva*, 1998, p. 208.

F I G U R A 4

PROCESO DE DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD REGIONAL



Fuente: Alejandro Indacochea *et al.*, *Cajamarca Competitiva*, Lima, mayo de 1998, p. 203

primeros están sumamente vinculados con la educación, que propicia el cambio hacia lo que se denomina "la nueva cultura de la competitividad". En cuanto a la infraestructura física y de servicios, un programa de competitividad regional permite tener un orden de prioridad en lo que a las necesidades de este tipo de recursos se refiere.

La siguiente etapa, que es la de gestar o crear valor para la región, exige incorporar tecnología para mejorar los productos y los procesos productivos en los sectores con potencial de desarrollo. Como resultado de esta transferencia de conocimientos, se eleva la productividad y se reducen costos. Finalmente, logradas las ventajas competitivas que permitan la adecuada inserción en el mercado nacional e internacional, éstas deben reflejarse en una mejora del nivel de vida de la población regional, fin último de un plan de competitividad regional (véase la figura 4).

Las barreras invisibles de la competitividad regional

Todo proceso de cambio consta de dos partes, una visible y otra invisible. La primera la constituyen las acciones estratégicas y los mecanismos de dirección que responden a las preguntas de cómo hacer o cómo se hizo y que explican los resultados. Sin embargo, lo más importante para lograr un cambio es que éste se oriente hacia el norte deseado; en ello son relevantes los *modelos o techos mentales*, que son la forma en que la gente ve el mundo y piensa o actúa para solucionar sus problemas. Esta parte invisible del cambio responde a la pregunta de por qué hacerlo y se da en función de las fronteras del conocimiento, los paradigmas o marcos de referencia de los actores del cambio.

El tránsito hacia la competitividad sólo será posible en la medida en que haya una transformación en los paradigmas y la actitud de los líderes regionales a fin de que comprendan que lo que hagan o dejen de hacer dependerá de ellos mismos y que las soluciones no van a venir de fuera. Si no se cambian estos modelos o paradigmas mentales, la competitividad, en definitiva, no puede marchar. El nuevo tratamiento de la competitividad parte, pues, del cambio de las actitudes mentales de los líderes de la región. Sólo una población con una actitud competitiva que comprenda que en la nueva dinámica de la economía mundial los recursos naturales y la mano de obra barata ya no son lo más importante para competir permitirá desarrollar el potencial de las regiones.

En los resultados de un estudio sobre las economías latinoamericanas de Michael Fairbanks y Stace Lindsay, se señala que muchas de las crisis económicas de los países en desarrollo no han sucedido porque éstos hagan mal las cosas, sino porque "hacen las cosas correctas para tiempos ya pasados".[23] Así, es preciso cambiar los modelos caracterizados por basarse en recursos naturales, no entender los mercados ni a los clientes, la falta de cooperación y confianza entre las empresas, no comprender la posición competitiva más favorable, no interesarse por una integración hacia delante, tener una actitud defensiva y ejercer el paternalismo.

La forma de actuar de las personas obedece a su experiencia y creencias respecto del mundo, "su mundo"; sin embargo, muchas veces esto no responde a la realidad y el éxito del ayer a menudo se convierte en el fracaso de hoy. Por ejemplo, en el caso de Arequipa,[24] los empresarios trabajaron por muchos años en una economía cerrada, protegida e inestable, en que el Estado era el estratega industrial. En ese marco, la información y los cabildeos eran la clave del éxito de las empresas, cuya estrategia era la de "uno gana y otro pierde" el bajo costo y la búsqueda de la máxima rentabilidad con los clientes, los proveedores y los recursos. Se obtuvo rentabilidad, pero poca innovación de los productos.

Más tarde, cuando se abrió la economía y se terminaron los subsidios y las tasas de cambio preferenciales, los resultados fueron baja rentabilidad y pérdida del mercado interno. No estaban preparados para la innovación y la competitividad, en que la clave del éxito era trabajar con una estrategia de "todos ganan" y crear alianzas estratégicas con proveedores y clientes, es decir, compartiendo información. Los empresarios se quedaron con los modelos del pasado que, en el nuevo entorno, ya no eran válidos. El tránsito o cambio del "éxito" al "fracaso" fue un hecho evidente: el éxito del ayer se convirtió en el causante del fracaso de hoy.

Tal vez lo más complicado es que el pasado ya no sirve para predecir el futuro, pero lo más grave es que distrae o confunde sobre lo que es verdaderamente relevante hoy en día, en un mundo globalizado y de grandes cambios tecnológicos. En los talleres de competitividad realizados por PromPerú se han encontrado otros elementos de los modelos mentales que dificultan el éxito, algunos de los cuales se puntualizan en seguida.

• *La riqueza es mal vista.* Aunque es la base de una economía de mercado, la creación de riqueza es en muchos casos mal vista y rechazada. Hay variables culturales que llevan a una confrontación entre la riqueza y la pobreza. Tal vez que, históricamente, la riqueza haya estado en muchos casos ligada a la explotación o la corrupción conduce a que no se le acepte. Así, el cambio tiene que darse y la riqueza obtenida con trabajo, esfuerzo y creatividad tiene que ser bienvenida; el país y las regiones necesitan creadores de riqueza, que es la base de la competitividad.

• *El éxito se castiga.* Una mentalidad muy extendida es que no sólo se está insatisfecho con lo que uno es, sino que además no se desea que los demás sean exitosos. El éxito resulta castigado y en muchas organizaciones es mal visto y no se permite sobresalir o destacar, tanto al empresario como al líder.

• *Falsa solidaridad con la mediocridad.* "Por qué vas a destacar", es algo que se repite desde el colegio, donde al alumno que estudia, se esfuerza e intenta sobresalir y ser el mejor, se le aisla y es objeto de burla de sus compañeros y hasta de sus profesores. Después de todo, ¿por qué va a subir el promedio?

• *Baja autoestima.* "¿Cómo estás?" "Mal; se hace lo que se puede." "Pero mira que tienes trabajo." "Bueno, ahí vamos; tú sabes que no alcanza para nada." Somos el país de los pobrecitos y ello se convierte en una competencia por generar lástima, situación que se presenta en todos los niveles.

• *Los valores y el capital social.* En el desarrollo de un país son importantes los valores; la ética en los negocios y en el diario accionar se deja de lado so pretexto de que "todo el mundo lo hace" o "el sistema es así y no lo vas a cambiar". Pero en este accionar se pierde de vista lo más importante: nuestro "capital social",[25] y olvidamos que el sistema en realidad es un ente abstracto que sólo existe en nuestra imaginación y que por tanto depende de cada uno incorporar la ética en los negocios y la vida diaria, no sólo por una cuestión moral, religiosa o social, sino también económica. La ética es rentable y ayuda a reducir los costos de transacción de las operaciones.

Agentes de la competitividad y liderazgo local

Los agentes de la competitividad y el liderazgo local son los actores que hacen posible el desarrollo de la competitividad de cada región.

Empresas comprometidas con el desarrollo regional

Las empresas líderes comprometidas con el desarrollo son uno de los principales sustentos de la competitividad regional. En la experiencia de los talleres de PromPerú no sólo se obtuvo el compromiso, sino también la participación y el auspicio directo de las empresas líderes de cada región, como Yanacocha en Cajamarca y Barrick en Huaraz. Un aspecto destacable es la nueva actitud de las empresas internacionales de comprometerse y participar en el desarrollo de las regiones.

Líderes y principales actores regionales

El apoyo de los líderes regionales a la competitividad es un aspecto medular para hacer realidad la competitividad regional.

23. Michael Fairbanks y Stace Lindsay, *Plowing the Sea,* McGraw-Hill, México, enero de 1999.

24. Monitor Company, *Construyendo las ventajas competitivas del Perú: la región Arequipa*, PromPerú-MICTI, julio de 1995.

25. Francis Fukuyama, *Confianza (trust): Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, Editorial Atlántida, Buenos Aires, 1995, p.29.

Se optó por una búsqueda previa y otros surgieron del taller, lo cual permitió comprometerlos con el reto de la competitividad. La dificultad de que los líderes puedan continuar con el trabajo iniciado es uno de los factores limitantes para el desarrollo de la competitividad regional.

Organismos no gubernamentales con visión proactiva

La participación y el compromiso de las instituciones que participan en el desarrollo regional —cámaras de comercio, gremios, asociaciones, entidades sin fines de lucro, ONG, programas de ayuda, etcétera— también son importantes para lograr la competitividad regional. Un aspecto que se debe tener en cuenta es el apoyo del sistema educativo, el cual despliega su real compromiso en los planes de estudio en cuanto a competitividad.

Representantes de los organismos gubernamentales

La participación de los representantes de los gobiernos central y municipales es otro componente clave para soportar adecuadamente un plan de competitividad regional. El mensaje es claro: la competitividad no da opción para trabajar aisladamente y "todos requieren o necesitan de todos" (véase la figura 5).

El papel del Estado en la competitividad

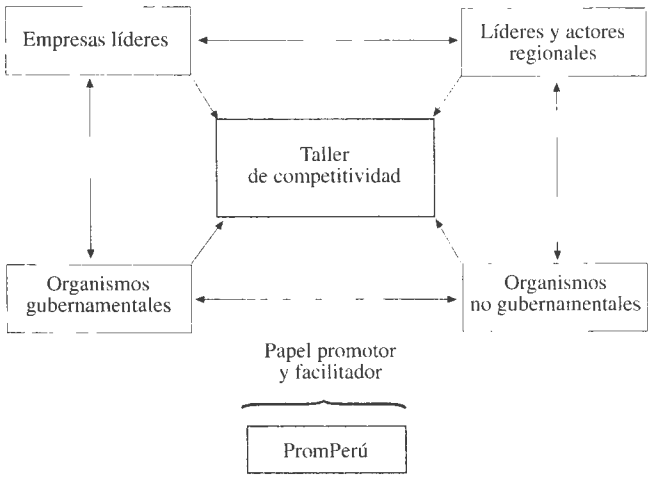
El falso dilema de Estado *versus* mercado es en gran parte un debate ideológico y pertenece al pasado. Hoy se está más allá de esta aparente controversia. El reto para el futuro ya no es la disyuntiva de más Estado o más mercado, sino cómo hacer para que éstos funcionen bien y cada vez mejor, puesto que son complementarios.

Se trata, pues, de que el sector privado sea el gestor del cambio y el Estado el promotor o facilitador del mismo. Las tareas pendientes del Estado como agente facilitador y habilitador de condiciones favorables para la competitividad son: a] facilitar y propiciar el desarrollo de la denominada "cultura de la competitividad" a fin de que sean los mismos agentes económicos los que tomen la decisión y construyan una economía competitiva; b] proporcionar una visión positiva de lo que se debe hacer como país con un mensaje coherente y congruente del gobierno al futuro;[26] c] proveer reglas de juego claras que permitan abrir un consenso sobre las líneas maestras de la economía del país; d] mejorar la calidad y la disponibilidad de la infraestructura de servicios básicos para el logro de la competitividad; e] brindar una adecuada seguridad jurídica y mejorar el buen desempeño de las instituciones que faciliten el desarrollo de la competitividad, y f] generar un ambiente que desarrolle la innovación y propicie una mayor competencia de la economía en general, mediante incentivos a la inversión para la formación y la capacitación.

26. Para una explicación detallada de este tema véase Alberto Pasco-Font, "El rol del Estado en la promoción de la imagen-país", s.d.

F I G U R A 5

LOS AGENTES DE LA COMPETITIVIDAD REGIONAL



Fuente: elaboración del autor.

La figura 6 presenta las etapas del desarrollo competitivo: la primera implica competir con recursos naturales; la segunda se basa en la inversión en gran escala y tecnología moderna en los procesos y productos; la tercera en la innovación, para lo cual es importante una buena dotación de recursos humanos calificados y el desarrollo de todos los componentes del diamante, y la cuarta en la riqueza que implica básicamente vivir de los logros del pasado. El reto del Estado es cómo impulsar las etapas del desarrollo nacional a fin de transitar de una economía basada en factores a una de inversión e innovación. Es decir, cómo propiciar la creación de valor agregado en las exportaciones de materias primas con la inversión para poder llegar a la etapa de innovación.

LOS TALLERES DE COMPETITIVIDAD DE PROMPERÚ

Los talleres de competitividad regional de PromPerú se enmarcan en la inquietud de repensar el desarrollo nacional a partir de las regiones del país, identificando las ventajas comparativas regionales a fin de articularlas y poder generar competitividad. Perú es un país provisto de una gran diversidad de escenarios geográficos, cada uno de ellos con sus propios recursos físicos y humanos. El nuevo papel del Estado es el de facilitador y promotor, siendo el actor el sector privado y los empresarios los llamados a desarrollar la competitividad regional. Para ello se requiere la participación de todos los actores (incluidos los agentes del gobierno y del sector académico).

En este sentido, PromPerú llevó a cabo el proyecto de los talleres regionales de competitividad, que se desarrollaron en 1999 en las regiones de La Libertad, Ayacucho, Piura, Cajamarca y el Callejón de Huaylas. Los talleres son un esfuerzo conjunto de

F I G U R A 6

Etapas del desarrollo económico nacional

Factores	Inversión	Innovación	Riqueza
Dependencia de recursos naturales y mano de obra barata	Inversión cuantiosa en el mejoramiento de factores y en la asimilación de tecnología moderna	Tecnología y liderazgo de proceso en el rango de *clusters*	Cambio de enfoque hacia la preservación de riqueza lograda
Exportaciones de productos no diferenciados (la India, Perú, Venezuela)	Competitivo en segmentos sensibles a precios de un rango cada vez más amplio de industria	Diamantes completamente desarrollados (Japón, Alemania, Suecia, Estados Unidos)	Disminución del dinamismo y las presiones sobre el estándar de vida (Reino Unido)
	Continúa una fuerte dependencia en componentes extranjeros, maquinaria y clientes (Corea, Taiwan)		

Fuente: Michael Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara, Buenos Aires, 1991, cap. X, adaptación del autor.

PromPerú, los socios locales y la comunidad. Requieren, en primer lugar, un compromiso conjunto —que no está en el papel sino en los hechos— de dedicar durante su ejecución dos recursos importantes: uno, muy escaso, "tiempo", y otro, muy valioso, "conocimiento" sobre lo que se necesita para el desarrollo de su región. La aceptación de este compromiso será lo que abra el camino a la acogida que los talleres tendrán en la población.

La metodología de los talleres de competitividad comprende los siguientes pasos: identificar y coordinarse con los socios locales; investigar los sectores con potencial competitivo; convocar a líderes empresariales, académicos y autoridades y tener con ellos una reunión de coordinación; hacer un bosquejo del diamante actual; dictar los talleres; editar los resultados; revisar el borrador de publicación con los líderes del taller, y presentar la visión de la región y del plan de competitividad regional.

Un aspecto destacado de los talleres es la identificación y coordinación con los líderes regionales, comprometiéndolos a concretar el desarrollo del plan de competitividad regional.

El liderazgo lo asume quien realmente tiene las características necesarias: ascendencia , convocatoria y compromiso con el desarrollo de su región, lo cual se determina en el trabajo de campo realizado.

Como cada región cuenta con su potencial competitivo, es necesario identificar y desarrollar los sectores competitivos para cada zona. Ello requiere un trabajo e investigación previa en conjunto con los socios locales, ya que ellos son los más adecuados para hacer el diagnóstico de partida o de inicio.

Las reuniones de coordinación con los líderes empresariales, académicos y autoridades, son importantes para explicar a éstos lo que implica el real compromiso con la competitividad y por qué es necesario su aporte y contribución para el logro de la competitividad regional. Igualmente, se plantean los talleres de competitividad como la única opción para poder mejorar el nivel de ingreso de la población y, por ende, su calidad de vida.

Si bien el dictado del taller proporciona una visión integral sobre lo que implica la competitividad regional y el porqué de ella, también se adapta a la problemática específica de cada región. Los productos concretos que se logran en los talleres son la visión compartida para cada región y los diamantes de competitividad actual y futuro; la visión compartida para cada sector de actividad y sus diamantes actual y futuro, y un plan de acción referencial para cada sector de actividad y la asignación de responsables para su ejecución.

Posteriormente se trabajan los resultados del taller y se prepara un documento borrador que los líderes de éste revisan y discuten en una reunión de coordinación. Finalmente, el documento, validado por los participantes del taller, se presenta con la visión de la región y el plan de competitividad regional.

Objetivos de los talleres de competitividad regional

Los objetivos prioritarios de los talleres de competitividad regional son los siguientes: identificar los sectores en los que pueden encontrarse ventajas comparativas que puedan transformarse en ventajas competitivas; sensibilizar a los actores regionales en el concepto de la competitividad y sus implicaciones en una economía globalizada; comprometer a los líderes empresariales y regionales en el desarrollo de su región, e identificar socios y líderes locales.

Misión de PromPerú respecto de la competitividad regional

En lo que respecta a la competitividad regional, PromPerú facilita las coordinaciones entre los actores regionales, dotándolos del marco conceptual de la competitividad y motivándolos a desarrollar acciones coordinadas en el marco de un plan de competitividad regional. Para ello, desarrolla estrategias y políticas de tal manera que los socios locales identifiquen los sectores con potencial competitivo, comprometiendo la participación de los líderes en la concreción del desarrollo de este plan.

Los trabajos de los talleres de competitividad permiten la participación de todos los sectores comprometidos con el desarrollo mediante una auténtica descentralización (pirámide invertida) en que ellos mismos son partícipes de su propio desarrollo.

El papel de PromPerú en la competitividad se da en concreto en la coordinación y dictado del taller de competitividad para cada región; el desarrollo del plan de competitividad para la región y su sector de actividad económica, y el apoyo y seguimiento en la puesta en marcha del plan de competitividad regional.

Mediciones de los talleres

El éxito o el fracaso del taller se determina mediante las siguientes mediciones: la asistencia mayor de 80% de los invitados al taller y permanencia de 50% durante éste; la aprobación mayor a 60% por parte de los asistentes al taller sobre la información recibida, los temas tratados y la presentación realizada; el establecimiento de una visión de desarrollo regional y un plan de competitividad regional; interés por parte de dos instituciones locales para replicar el taller, y el compromiso y liderazgo subsiguientes del proceso a cargo de por lo menos una institución local.

Visiones regionales de la competitividad

La importancia de las visiones regionales reside en que conduce a la población, los líderes, los gobiernos locales, el sector académico y el Estado hacia las orientaciones económicas, a cubrir las necesidades de infraestructura, de capacitación y de especialización que requiere la población y, en general, puede responder a cómo poner en movimiento la economía regional a fin de lograr cumplir su visión.

Conclusiones y recomendaciones

El viejo modelo rentista basado en la explotación de recursos naturales ya terminó. La abundancia de recursos naturales —climas, extensión territorial, diversidad geográfica— y mano de obra barata han perdido la importancia y la trascendencia que tenían en la competencia internacional. Como señala Michael Porter, la mera dotación de recursos naturales ha dejado de ser una ventaja competitiva. En la era del conocimiento, las ventajas competitivas se generan mediante la innovación y la creatividad, para lo cual se requiere una gran inversión en capital humano, formación profesional, investigación y desarrollo. Ante estas nuevas realidades, lo que hace próspera a una región es la productividad y la innovación, es decir, la capacidad de usar de manera más eficiente la mano de obra, los recursos naturales y el capital humano.

En la actualidad compiten los países, las regiones e incluso las ciudades. Por ello es importante replantear el desarrollo a partir de las regiones. La competitividad no se logra gratuitamente y hay que saber conducirla con base en un objetivo definido a fin de alcanzar las metas propuestas. He ahí la importancia de un plan de competitividad regional que permita potenciar o aprovechar mejor las ventajas competitivas de cada región.

Un plan de competitividad regional conduce a repensar el país en términos de las regiones y deja en claro que el desarrollo depende prioritariamente de la población y sus líderes. Ese proceso constituye la verdadera descentralización del país, en que las decisiones ya no vienen impuestas verticalmente, sino que se gestan en la base misma de la población de cada una de las regiones para que posteriormente las ejecuten los líderes.

El análisis de nuevas situaciones, la gestación de visiones compartidas y el esfuerzo conjunto de los actores del desarrollo regional, aunados al papel facilitador y promotor del Estado, constituyen el verdadero reto de la competitividad para insertarse en la economía global.

PromPerú actúa como un ente facilitador al crear las condiciones para generar y desarrollar la competitividad en las regiones. El objetivo de los talleres es crear una "cultura de la competitividad", en la cual queda claro que el Estado es sólo un facilitador y que el sector privado es actor y gestor de la competitividad; es esta última la única forma de producir riqueza y bienestar para la población.

La competitividad es en esencia un cambio de actitud y sólo puede lograrse si todos los sectores de la sociedad internalizan su importancia. Si bien la competitividad es aceptada racionalmente por los líderes y la población en general, en la práctica el comportamiento es un factor limitante por las barreras culturales del pasado. Es muy importante trabajar las barreras invisibles de la competitividad, los denominados "techos mentales", en cada región del país. El cambio de actitud mental para que la población entienda y acepte la competitividad es el más importante, ya que la competitividad la determinan las personas.

Los talleres de competitividad buscan sembrarla en los agentes regionales y constituir núcleos de cambio, para lo cual es importante la asunción del liderazgo. Esto constituye un aspecto vital. A futuro, el reto de los talleres de competitividad es cómo institucionalizar y dar seguimiento al cambio a fin de que sea permanente y gestado por los propios líderes de la región.

Las entidades sin fines de lucro, ONG, tienen que volcarse a ser más competitivas, más allá de la ayuda paternalista o con un sentido de supervivencia. Hoy en día el apoyo debe desarrollar las capacidades propias de la población para elevar la competitividad. Se requiere el esfuerzo y la participación de todos los agentes comprometidos con el desarrollo, desde país y regiones hasta empresas e individuos.

La diversidad geográfica, demográfica, cultural y de desarrollo en un país como Perú torna compleja la elaboración de una visión-país. En los talleres de competitividad el camino es a la inversa: se parte de las regiones, se trata de llegar a visiones más amplias, lo cual debe facilitar la llegada a una visión-país. Es decir, mientras más sólidas sean las estrategias regionales de inserción en el mundo globalizado, más sólido será el avance hacia la competitividad del país.

La competitividad, para que sea sustentable, se tiene que basar en una auténtica solidaridad, valores y respeto a la cultura propia; de otra manera es totalmente inestable. El reconocimiento y el fortalecimiento de la identidad cobra mayor importancia con la globalización y constituye una fortaleza para competir

Procedimiento para medir el desarrollo económico local en Cuba

ELIER MÉNDEZ DELGADO
MARÍA DEL CARMEN LLORET FEIJÓO*

Las políticas macroeconómicas son insuficientes para dirigir la economía. "El enfoque dominante tiende a ser el territorial, dado que permite mayor eficiencia en la administración de los recursos y en la obtención de resultados".[1] En la búsqueda de soluciones territoriales ha tomado forma una nueva estrategia: el desarrollo económico local, cuyos propósitos se relacionan con el desarrollo y la restructuración del sistema productivo, el mejoramiento del nivel de vida de la población y el aumento del empleo, con base en el uso racional de los propios recursos materiales, laborales y financieros en inversiones estratégicas para el desarrollo local. Así, "el desarrollo económico local basado en la planificación es, sin duda, una opción para solucionar los problemas de índole económica y social de acuerdo con los objetivos centrales de la economía cubana".[2]

"Las políticas de desarrollo económico local constituyen una respuesta necesaria a los principales retos e imperativos del ajuste estructural real de las economías latinoamericanas, ya que se orientan de forma fundamental a asegurar la introducción de las innovaciones tecnológicas y organizacionales en la base misma del tejido productivo de los diferentes territorios".[3]

A mediados del decenio de los setenta muchos países otorgaban particular importancia a la problemática territorial, pues la política que se había desarrollado se basaba en el modelo de crecimiento concentrado que tenía como propósito beneficiar los territorios con recursos de otros. El desarrollo económico local se debe cimentar en recursos propios, sin negar la posibilidad de orientar algunos recursos para el desarrollo de localidades más deprimidas.

"El desarrollo económico local se convierte durante los años ochenta en la estrategia de desarrollo territorial dominante. Ha quedado atrás la época en que la economía era una cuestión que sólo afectaba las decisiones de la administración central del Estado y de las grandes empresas y en que los administradores locales sólo se preocupaban de gestionar los servicios públicos y de corregir los impactos espaciales y urbanísticos de las actuaciones económicas. Sus objetivos son pragmáticos, los instrumentos y las acciones no sólo tratan de resolver problemas concretos, sino que dan mayor importancia a la competitividad y a la difusión de las innovaciones y, desde el punto de vista operativo, las iniciativas locales se instrumentan mediante formas flexibles de organización como son las agencias de desarrollo".[4]

Las características de las localidades cambian, por lo que las acciones de las estrategias se modifican de manera sustancial y pueden ir desde el fomento de la capacidad empresarial hasta la solución de problemas estructurales. Son dos los elementos clave para materializar las estrategias de desarrollo local: la disponibilidad de recursos (humanos, materiales o empresariales y financieros) y la participación de los agentes públicos y privados interesados en cada iniciativa.

1. Antonio Vázquez Barquero, *Política económica local*, Ediciones Pirámides, Madrid, 1993, p. 221.

2. Elier Méndez Delgado, "Cuba: antecedentes y perspectivas del desarrollo territorial", *Comercio Exterior,* vol. 47, núm. 10, México, octubre de 1997, p. 811.

3. Francisco Alburquerque, *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)*, ILPES, Santiago, Chile, diciembre de 1996, p. v.

4. Antonio Vázquez Barquero, *op. cit.*, p. 219.

** Profesores desde 1982 del Departamento de Economía de la Facultad de Ingeniería Industrial y Economía de la Universidad Central de Las Villas, Cuba <elierm@yahoo.com>.*

Teniendo en cuenta lo anterior se prevé que una opción viable para la mayoría de los espacios que no encuentran "suficientes recursos" para su propio desarrollo es explotar al máximo sus potencialidades endógenas, es decir, explotar los recursos presentes en su área geográfica y como tal aprovechar la economía local. Pero, ¿qué es el desarrollo económico local?

El término tiene varias acepciones, según la Dirección de Ordenamiento Territorial y de Acción Regional de la Agencia Francesa de Desarrollo Agropecuario Local, se trata de "un proceso concreto de organización del porvenir de un territorio: es el resultado de los esfuerzos conjuntos de la población a la que concierne, de sus representantes, de los actores socioeconómicos y eventualmente de los agentes del Estado, para constituir un proyecto de desarrollo entre los diversos componentes económicos, sociales, culturales y de las actividades de los recursos locales".[5]

El desarrollo económico local comprende las actividades de producción y servicios de una localidad sobre las que la sociedad tiene poder de decisión e influencia directa en su desarrollo y funcionamiento. Forman parte de la economía local los ingresos que se perciben por la presencia de instalaciones de carácter nacional o provincial, los relacionados con sus utilidades, la ocupación del suelo, el uso de las infraestructuras y la contaminación del ambiente. Esas instalaciones son, además, fuente de empleo para la localidad y con ellas se pueden establecer relaciones de cooperación por medio de la elaboración conjunta de pequeños proyectos en beneficio de la comunidad, aprovechamiento de la infraestructura de apoyo de las grandes industrias, así como del uso de residuos y desechos que pueden servir de base a producciones locales, con lo que se contribuye a la sustentabilidad del desarrollo económico.

En las instrucciones para la elaboración del Plan Territorial 2001 de Cuba se observa que en su primera fase relacionada con el procesamiento de la información para la elaboración de los diagnósticos parciales y especiales no se cuenta con los datos necesarios que permitan caracterizar de manera integral el grado de desarrollo de los municipios.[6] Se propone un índice de desarrollo municipal (IDM) como una técnica de análisis regional más que permitirá medir el nivel de desarrollo económico local y que es crucial para la etapa de diagnóstico del plan de desarrollo territorial y municipal de la isla.

Dicho índice es de gran interés no sólo para el diagnóstico, sino para el trabajo de las direcciones municipales de planificación, pues las informaciones sobre este tema son necesarias para extraer conclusiones a mediano y largo plazos. Esto permite medir el nivel de desarrollo de cada municipio y detectar las desproporciones en éste. Los resultados en el desarrollo socioeconómico de determinado municipio, así como la rapidez de esta evolución en contraste con los niveles registrados por otros municipios, hace posible ubicar la posición de aquél en el marco territorial.

Como se puede apreciar, las actuaciones locales siempre tratan de evaluar y valorar sus recursos endógenos, teniendo en cuenta los niveles actuales de crecimiento económico y social para proyectarlos hacia metas y objetivos futuros.

Lo local se puede interpretar con diferente "dimensión espacial o territorial", aunque para este trabajo se consideró conveniente identificar la localidad con el municipio, como se suele reconocer en la mayoría de los países de América Latina.

Para el análisis de este procedimiento se tomó como base el territorio de Villa Clara, ubicado en el centro mismo de la isla; Cubanacán era el nombre del cacicazgo indígena de la zona central del país donde actualmente se ubica esta provincia. Territorio de leyendas y tradiciones de hombres aguerridos y mujeres valientes.

La división político-administrativa que tuvo lugar en Cuba a partir de 1976 dio origen a la actual provincia de Villa Clara, que conserva sus 13 municipios iniciales sin transformaciones espaciales hasta el momento. Esta provincia abarca una extensión de 8 662 km^2, incluidos los cayos adscritos a la provincia; al finalizar 1999 contaba con una población de 834 861 habitantes y una densidad de 96.4 habitantes por km^2.

Procedimiento para medir el desarrollo económico local[7]

El hombre debe estar en el centro de cualquier índice o fórmula que se pretenda aplicar; el desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del hombre.[8] Los tres niveles de desarrollo esenciales que se consideran en el Informe de Desarrollo Humano son: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida adecuado. También se concibe como un proceso que se traduzca en mayores oportunidades para los individuos, como el nivel de bienestar que han alcanzado, y consta de dos aspectos: a] la formación de capacidades humanas como un mejor estado de salud o más conocimientos, y b] la forma en que los individuos emplean las capacidades adquiridas, ya sea para el trabajo o el descanso.

El ingreso, como aspecto importante, podría considerarse al analizar el desarrollo humano, aunque éste debe trascender la riqueza y los ingresos; el objetivo esencial debe residir en el ser humano.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo emplea tres elementos esenciales para medir el desarrollo humano: la longevidad, el conocimiento y el nivel de vida decente. Se podrían incluir muchos más, pero el exceso de indicadores distorsionaría la realidad. A continuación se describen los tres componentes.

5. *Información Comercial Española*, núm. 679, marzo de 1990, p. 82.

6. Ministerio de Economía y Planificación, *Plan 2001. Instrucciones para su elaboración*, Planificación Territorial, mayo de 2000, p. 234.

7. Elier Méndez Delgado, "Ensayo en Cuba para medir el desarrollo económico local", *Revista Temas y Reflexiones*, Corporación Universitaria de Ibagué, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, año 4, núm. 4, Ibagué, Colombia, mayo de 2000, p. 59.

8. PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 1990*, pp. 33-34.

C U A D R O 1

Cálculo del índice de desarrollo municipal (IDM) en 1999 en el municipio de Santa Clara (IDM = 1 – IPPJ). Variante (V – 2)

Conceptos	Mortalidad infantil		Índice de ocupación		Productividad del trabajo	
Máximo (valor deseado)	(0)	Quemado	0.577	(Santa Clara)	12 490	(Corralillo)
Mínimo (valor de privación)	(10.3)	Santo Domingo	0.281	(Manicaragua)	6 299	(Manicaragua)
Santa Clara Xij	(4.6)		0.577	(Santa Clara)	10 130	
(Máx Xi - Xij)	(– 4.6)		(0)		2 360	
(Máx Xi -Mín Xi)	(– 10.3)		0.296		6 191	
Índice de privación	0.446		0		0.381	

Fuente: cálculos de los autores.

1) La longevidad se considera porque la esperanza de vida prolongada es valiosa en sí misma y varios beneficios indirectos se relacionan con ella de modo directo.

2) Los conocimientos se incluyen porque significan el acceso a la educación necesario para llevar una vida productiva en la sociedad moderna. El alfabetismo es un indicador del desarrollo humano, pues cuando una persona aprende a leer y escribir se le abre el camino del aprendizaje.

3) Un nivel de vida decente exige los recursos necesarios para llevar una existencia adecuada; se necesitan datos del acceso a la tierra, créditos, ingresos y otros. Debido a la carencia de datos, se recurre al análisis de los ingresos.

Mediante la longevidad y los conocimientos se logra cierta caracterización del proceso de formación de capacidades humanas. En cambio, el ingreso resulta insuficiente para medir la forma en que los individuos emplean las capacidades adquiridas. De qué valen una vida prolongada y los conocimientos adquiridos si ello no se traduce en la capacidad de desarrollar capacidades, utilizar talentos y realizar proyectos. Por esta razón el empleo (medido por la tasa de ocupación o el promedio de trabajadores), se considera un indicador importante, ya que expresa un alto grado de materialización de las capacidades humanas.

Los tres indicadores comparten una falla: tratarse de promedios que ocultan las verdaderas diferencias entre la población, ya que existen grupos sociales que tienen desproporciones considerables en cada variable.

Otros indicadores permiten caracterizar el desarrollo;[9] el progreso en términos de mortalidad infantil refleja de manera incuestionable el desarrollo económico, social y cultural de un territorio y una localidad, y se manifiesta en la esperanza de vida; el promedio de trabajadores refleja las posibilidades de acceso del hombre para realizar sus aspiraciones; no obstante, al tratarse de un indicador en términos absolutos, puede alterar el resultado de algunos municipios con mayor número de trabajadores, por lo que resulta conveniente utilizar el índice de ocupación.

La productividad del trabajo basada en la producción mercantil refleja la producción per cápita por municipios.

Índice de desarrollo municipal

La medición y el análisis se concentraron en el período 1990-1999 con los siguientes indicadores: mortalidad infantil, promedio de trabajadores y productividad del trabajo basada en la producción mercantil. Por las posibles alteraciones o inconvenientes que pueda sufrir el IDM con el empleo del número de trabajadores, el cálculo se realizó con base en el índice de ocupación, lo que arroja resultados más precisos.

La conformación de dicho índice consta de tres pasos.[10] El primero consiste en delimitar las privaciones que sufre un territorio en cada una de las tres variables analizadas: mortalidad infantil (X1), promedio de trabajadores (X2) y productividad del trabajo (X3). Se determina un valor máximo y uno mínimo (máxima privación) para cada una de las tres variables con base en los valores reales analizados. En cuanto a los valores máximo (adecuado o deseado) y mínimo (máxima privación) de la mortalidad infantil, al tener un comportamiento que difiere de los otros indicadores, se toma el valor real mínimo como el valor deseado y el máximo como el de máxima privación.

La medida de privación clasifica a un municipio en el rango de cero a uno. El índice de privación se puede calcular de la siguiente manera:

$$IPij = \frac{Max.Xi - Xij}{Max.Xi - Min.Xi}$$

Donde:
Ipij = Índice de privación del indicador *i* en el municipio *j*.
Xij = Valor del indicador *i* en el municipio *j*.
Max. Xi = Valor máximo del indicador *i*.
Min. Xi = Valor mínimo del indicador *i*.

Definir un indicador promedio de privación. Esto se hace calculando un promedio de los tres indicadores.

9. Enrique Baró Ayo y Alejandro Bruqués Rodríguez, *Ciclo de Conferencias sobre el Trabajo Estadístico. Estudio sobre el Desarrollo Humano*, La Habana, septiembre de 1991, pp. 1-23.

10. PNUD, *op. cit.*

C U A D R O 2

ÍNDICE DE DESARROLLO MUNICIPAL, 1990-1999 (VARIANTE 1)

Municipios	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio
Corralillo	0.379	0.059	0.267	0.410	0.174	0.154	0.347	0.395	0.2342	0.037	0.255734
Quemado	0.485	0.093	0.543	0.517	0.589	0.178	0.092	0.285	0.0509	0.443	0.356722
Sagua la Grande	0.615	0.403	0.554	0.463	0.482	0.418	0.560	0.478	0.4055	0.404	0.49915
Encrucijada	0.518	0.309	0.309	0.457	0.520	0.047	0.316	0.360	0.3852	0.327	0.353716
Camajuaní	0.482	0.469	0.529	0.370	0.459	0.254	0.477	0.393	0.3687	0.569	0.434353
Caibarién	0.344	0.601	0.552	0.356	0.466	0.688	0.606	0.330	0.5401	0.445	0.516051
Remedios	0.381	0.307	0.339	0.343	0.530	0.253	0.522	0.398	0.4341	0.300	0.382145
Placetas	0.277	0.368	0.472	0.550	0.540	0.291	0.313	0.326	0.3819	0.308	0.401574
Santa Clara	0.724	0.911	0.811	0.595	0.773	0.643	0.729	0.401	0.4092	0.396	0.740836
Cifuentes	0.397	0.447	0.555	0.628	0.424	0.294	0.263	0.078	0.1718	0.200	0.429706
Santo Domingo	0.289	0.183	0.495	0.381	0.199	0.199	0.253	0.151	0.0842	0.173	0.28562
Ranchuelo	0.479	0.502	0.524	0.603	0.669	0.419	0.354	0.246	0.1207	0.362	0.507222
Manicaragua	0.197	0.167	0.278	0.189	0.173	0.263	0.217	0.249	0.2781	0.209	0.212104
Promedio anual	*0.428*	*0.371*	*0.479*	*0.451*	*0.461*	*0.315*	*0.388*	*0.315*	*0.2973*	*0.321*	*0.413457*

Fuente: cálculos de los autores con base en la mortalidad infantil, el promedio de trabajadores y la productividad del trabajo calculada con base en la producción mercantil.

$$Ippj = 1/3 \sum_{i=1}^{3} Ipij$$

Ippj = Índice de privación promedio por municipio *j*.

La obtención del IDM se observa en el cuadro 1.

El índice de privación promedio (Ippj) para el municipio *j* se determina de la siguiente forma:

$$Ippj = 1/3 \sum_{i=1}^{3} Ipij$$

Por lo tanto Ippj = 1/3 (0.446 + 0 + 0.381) = 0.276

IDM = 1 – 0.276 = 0.724

Este último índice clasifica al municipio en los valores comprendidos entre cero y uno. Sin embargo, como se han empleado indicadores diferentes para calcularlo se deben establecer rangos distintos atendiendo a los resultados obtenidos en cada índice.

Para el caso específico en que se utiliza el promedio de trabajadores, el rango se ha elaborado considerando que el índice que se obtuvo durante los 10 años analizados (1990-1999) refleja un promedio de 0.413. Atendiendo a lo anterior los municipios quedarán clasificados de la siguiente forma:

1. Nivel alto de desarrollo municipal = 0.700 o superior.
2. Nivel medio de desarrollo municipal= 0.413 a 0.669.
3. Nivel bajo de desarrollo municipal = inferior a 0.413.

Para el caso en que se utiliza el índice de ocupación la clasificación es la siguiente:

1. Nivel alto de desarrollo municipal = 0.700 o superior.
2. Nivel medio de desarrollo municipal = 0.495 a 0.669.
3. Nivel bajo de desarrollo municipal = inferior a 0.495.

Índice de desarrollo municipal para Villa Clara (1990-1999)

Como se puede apreciar en el cuadro 2, casi 50% de los municipios de Villa Clara se comportaron con valores superiores al promedio de los 10 años analizados: Santa Clara, 0.7408, Caibarién, 0.5160, Ranchuelo, 0.5072, Sagua la Grande, 0.4991, Camajuaní, 0.4343, y Cifuentes, 0.4297; el municipio que alcanzó el nivel más alto de desarrollo fue Santa Clara, sensiblemente afectado en los últimos tres años. Con niveles más bajos de desarrollo aparecen los municipios de Manicaragua con 0.2121, Corralillo, 0.2557 y Santo Domingo, 0.2856.

En el cuadro 3 los resultados del índice de marcas muestran un comportamiento más homogéneo; las disparidades en el nivel de desarrollo de los municipios son considerablemente menores. En este cuadro, donde se utilizó el índice de ocupación, sólo el municipio de Santa Clara retrocedió en el nivel de desarrollo lo que corrobora que el promedio de trabajadores puede alterar el resultado real.

En el cuadro 3 se aprecia que casi 30% de los municipios de Villa Clara se comportaron con valores superiores al promedio obtenido en los 10 años analizados: Santa Clara, 0.7374, Caibarién, 0.6567, Sagua la Grande, 0.6320, y Remedios, 0.5143. El municipio que alcanzó el nivel más alto de desarrollo fue Santa Clara, sensiblemente afectado durante 1993 cuando el índice de empleo registró una situación especial. Con niveles más bajos de desarrollo aparecen los municipios de Manicaragua con 0.2399 y Placetas con 0.3802.

Significación de las variables en el índice de desarrollo municipal por municipios

La incidencia de cada una de las variables en el IDM para los diferentes municipios en su versión 1 y 2 (V-1) y (V-2) puede verse en los cuadros 4 y 5. Como se puede observar el índice tiene más estabilidad en el caso de la variante 2 cuando se utiliza el índice de ocupación, pues en casi todos los municipios el coeficiente de variación es menor y esto se corrobora para el caso de Villa Clara, que tiene menor valor. La clasificación de los municipios consideró el período 1984-1999; para el calculo del IDM se ana-

C U A D R O 3

Índice de desarrollo municipal, 1990-1999 (Variante 2)

Municipios	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio
Corralillo	0.612	0.328	0.567	0.623	0.461	0.371	0.491	0.589	0.3857	0.180	0.493309
Quemado	0.590	0.209	0.689	0.664	0.716	0.282	0.213	0.430	0.1409	0.533	0.480403
Sagua la Grande	0.741	0.553	0.680	0.577	0.648	0.545	0.681	0.660	0.5583	0.540	0.632042
Encrucijada	0.603	0.419	0.431	0.559	0.625	0.144	0.445	0.474	0.4761	0.395	0.460967
Camajuaní	0.461	0.439	0.494	0.355	0.605	0.226	0.469	0.420	0.4122	0.629	0.435498
Caibarién	0.450	0.696	0.651	0.515	0.758	0.803	0.723	0.499	0.6774	0.562	0.656748
Remedios	0.493	0.440	0.500	0.469	0.793	0.333	0.573	0.486	0.5260	0.379	0.514366
Placetas	0.236	0.324	0.432	0.516	0.563	0.288	0.303	0.377	0.4559	0.375	0.380210
Santa Clara	0.724	0.911	0.811	0.595	0.749	0.643	0.729	0.738	0.7426	0.724	0.737478
Cifuentes	0.460	0.504	0.623	0.653	0.423	0.308	0.309	0.119	0.2198	0.247	0.468602
Santo Domingo	0.417	0.336	0.680	0.530	0.297	0.271	0.332	0.274	0.2165	0.260	0.408978
Ranchuelo	0.459	0.526	0.555	0.662	0.738	0.440	0.362	0.280	0.1716	0.396	0.534665
Manicaragua	0.206	0.179	0.288	0.284	0.314	0.229	0.180	0.253	0.2782	0.204	0.239919
Promedio anual	*0.496*	*0.451*	*0.569*	*0.539*	*0.592*	*0.376*	*0.447*	*0.431*	*0.4047*	*0.417*	*0.495630*

Fuente: cálculos de los autores con base en la mortalidad infantil, el índice de ocupación y la productividad del trabajo con base en la producción mercantil.

lizaron la mortalidad infantil, el índice de ocupación y la productividad del trabajo con base en la producción mercantil (se consideró la variante 2, esto es, la productividad del trabajo). Se trabajó con la media de los indicadores en los 16 años analizados y posteriormente se procedió a realizar las agrupaciones y clasificaciones de los municipios mediante la técnica de *cluster.*

En el cuadro 6 se observa la composición entre municipios en los cuatro indicadores analizados. En el caso de la mortalidad infantil se observa poca diferencia entre los municipios en el período analizado, lo que no ocurre en el resto de las variables analizadas, donde sí se observan diferencias significativas entre los municipios; en el caso de los resultados obtenidos en el IDM se aprecia un comportamiento muy similar al que se alcanzó mediante la técnica de *cluster* en el agrupamiento de los municipios, el que ubica al municipio de Santa Clara como el de mejores resultados de todos los municipios de la provincia.

Se establecieron tres grupos de municipios en la provincia de Villa Clara. El primero agrupa los municipios que han obtenido los peores resultados: 1-Corralillo, 11-Santo Domingo y 13-Manicaragua; el segundo considera los municipios de resultados intermedios: 2-Quemado, 4-Encrucijada, 10-Cifuentes, 7-Remedios, 8-Placetas, 5-Camajuaní, 12-Ranchuelo, 6-Caibarién, 3-Sagua la Grande, y en el tercero y mejor ubicado, sólo aparece San-

C U A D R O 4

Significación estadística de las variables analizadas por municipios y total

Municipios	Mortalidad		Productividad de los trabajadores-índice de ocupación		Productividad	
	V-1	V-2	V-1	V-2	V-1	V-2
1. Corralillo	0.0030	0.0007	0.5731	0.1455	0.5365	0.3218
2. Quemado	0.0002	0.0004	0.4373	0.5092	0.4378	0.7709
3. Sagua la Grande	0.2517	0.0602	0.1059	0.0029	0.1538	0.0878
4. Encrucijada	0.0120	0.0059	0.0415	0.0261	0.0505	0.1292
5. Camajuaní	0.6882	0.1439	0.0876	0.0034	0.1404	0.0104
6. Caibarién	0.0002	0.0013	0.2639	0.4129	0.4716	0.3436
7. Remedios	0.1224	0.0108	0.0069	0.0072	0.0079	0.0468
8. Placetas	0.9020	0.4913	0.9636	0.8174	0.4064	0.9735
9. Santa Clara	0.8220	0.5301	0.0312	0.6417	0.2747	0.6216
10. Cifuentes	0.0158	0.0046	0.1971	0.0547	0.7441	0.9511
11. Santo Domingo	0.0536	0.0074	0.1350	0.0169	0.6445	0.6120
12. Ranchuelo	0.2710	0.0951	0.0261	0.0456	0.3786	0.5606
13. Manicaragua	0.2321	0.0208	0.6019	0.3709	0.8542	0.9189
Villa Clara	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Coeficiente de determinación	0.1600	0.1960	0.1870	0.2740	0.1080	0.1850

Las variables que más incidencia han mostrado en el índice de desarrollo municipal se observan en la variante 2, pues tienen una mayor significación estadística y además muestran un coeficiente de determinación mayor; esto se corrobora con el análisis de regresión múltiple aplicado mediante el paquete estadístico Statgraphics Plus.

CUADRO 5

COEFICIENTE DE DETERMINACIÓN DEL MODELO PARA LAS TRES VARIABLES[1] POR MUNICIPIOS Y TOTAL (R2) Y COEFICIENTE DE VARIACIÓN

Municipios	R2 (V-1)	CV (%)	R2 (V-2)	CV (%)
1. Corralillo	0.613	71.35	0.652	40.14
2. Quemado	0.704	60.26	0.674	48.02
3. Sagua la Grande	0.221	21.02	0.371	15.25
4. Encrucijada	0.515	35.13	0.544	28.06
5. Camajuaní	0.267	20.74	0.590	22.79
6. Caibarién	0.709	28.38	0.628	24.76
7. Remedios	0.628	21.63	0.629	22.42
8. Placetas	0.070	22.71	0.081	23.90
9. Santa Clara	0.493	25.23	0.068	23.53
10. Cifuentes	0.578	48.35	0.653	43.51
11. Santo Domingo	0.377	50.13	0.582	38.22
12. Ranchuelo	0.408	31.92	0.411	32.64
13. Manicaragua	0.234	25.19	0.388	33.24
Villa Clara	0.455	47.34	0.655	40.31

1. Variable de significación en el IDM.

ta Clara (9). Es preciso señalar que en el grupo dos existen similitudes significativas entre las distancias que se observan en los municipios (2 y 4), (2, 4, y 10), (2, 4, 10 y 7), (2, 4, 10, 7, 8, 5 y 12).

Resultados del diagnóstico en el territorio de Villa Clara

Después de aplicar el IDM como parte de las técnicas de análisis regional en los 13 municipios de la provincia de Villa Clara, se concluye que existen tres niveles de desarrollo municipal bien definidos en el territorio: Santa Clara presenta un nivel alto de desarrollo; Corralillo, Santo Domingo y Manicaragua, un nivel bajo de desarrollo, y el resto un nivel intermedio de desarrollo.

Consideraciones finales

El IDM obtenido con el empleo de la mortalidad infantil, el el índice de ocupación y la productividad del trabajo (variante 2) constituye una técnica novedosa y de gran utilidad para conformar el diagnóstico del plan territorial en Cuba.

El índice de marcas, unido a otros indicadores que caracterizan el grado de desarrollo de los municipios hace posible que mediante la técnica de *cluster* se puedan diferenciar los municipios que presentan diferentes niveles de desarrollo. Ello constituye un elemento de incuestionable importancia para establecer los objetivos y las metas del plan territorial, con el propósito de fijar las estrategias de desarrollo que permitan atenuar las desproporciones socioeconómicas existentes entre los municipios.

CUADRO 6

INDICADORES POR MUNICIPIO DE LA PROVINCIA DE VILLA CLARA

Municipios	Mortalidad infantil	Índice de ocupación	Productividad	IDM
1. Corralillo	12.04 b	0.540 a b	5063 b c d	0.398 c d
2. Quemado	7.97 a b	0.424 c d e f	5636 a b c	0.409 c d e
3. Sagua la Grande	7.61 a b	0.501 b c	7726 a	0.636 a b
4. Encrucijada	7.98 a b	0.439 b c d e f	5783 a b c	0.456 c d
5. Camajuaní	8.93 a b	0.368 f	7867 a	0.465 c d
6. Caibarién	9.78 a b	0.468 b c d e	8271 a	0.561 a b c
7. Remedios	7.16 a	0.470 b c d e	6118 a b c	0.496 b c d
8. Placetas	8.33 a b	0.367 f	6461 a b	0.382 d
9. Santa Clara	7.92 a b	0.658 a	7448 a	0.731 a
10. Cifuentes	7.68 a b	0.391 d e f	5466 a b c	0.367 c d
11. Santo Domingo	10.01 a b	0.477 b c d	4783 c d	0.354 d
12. Ranchuelo	9.94 a b	0.378 e f	7146 a	0.433 c d
13. Manicaragua	9.52 a b	0.387 d e f	3944 d	0.215 e
Errores estándar	+ – 1.42	+ – 0.013	+ – 328	+ – 0.044

a, b, c, d, e, f: medias de indicadores con letras no comunes en una misma columna difieren por Thamanes a ($P < 0.05$).

sección latinoamericana

El ALCA: ¿más allá del punto sin retorno?

Desde la propuesta inicial de la Iniciativa para las Américas de crear una zona de libre comercio continental, planteada por el presidente estadounidense George Bush a mediados de 1990, hasta la III Cumbre de las Américas celebrada en Quebec en abril de 2001, abundaron los sucesos relevantes en la historia política y económica del continente. Estados Unidos ha tenido otros dos mandatarios, entre ellos George W. Bush, quien se ha empeñado en culminar el proyecto de su padre.

Las dificultades en ese período no sólo subsistieron en las principales economías de América Latina, sino que también amagaron a la potencia del norte, ahora en desaceleración económica. En el aspecto político, los vaivenes en el continente también sorprendieron más de una vez a gobernantes, gobernados y analistas.

Por la presidencia de algunos países han pasado variados personajes. Unos han salido bien librados y otros se tuvieron que enfrentar a duras críticas y reclamaciones, alguno hasta el punto de recurrir al autoexilio, pero todos se han identificado con las políticas de libre mercado, pilar del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Por ello, pese a los escollos en el camino recorrido, el proyecto ha seguido adelante.

Sin embargo, la construcción del ALCA no ha sido ajena a momentos de euforia, tensión y estancamiento. A la fecha se han celebrado tres cumbres hemisféricas de jefes de Estado, seis reuniones de ministros de Comercio y muchas más de grupos de trabajo y de acercamiento entre empresarios, grupos civiles organizados y otros actores sociales. El proyecto transita por la etapa de negociación y, dentro de poco más de tres años, el libre comercio se debe entronizar desde Alaska hasta la Tierra del Fuego según el cronograma original. Sin embargo, subsisten dudas acerca de la viabilidad misma del ALCA y las formas de superar los problemas y cuestionamientos presentes desde el inicio formal del proyecto integracionista, muy distinto al de otras épocas de América Latina.

El objetivo de este trabajo es repasar los momentos más importantes por los que ha pasado el proceso, desde el planteamiento de la Iniciativa para las Américas hasta la reciente cumbre de Quebec.

Antes que nada se examina el entorno económico de Estados Unidos y América Latina durante el lanzamiento del proyecto, para luego dar cuenta de los avances más significativos que arrojaron las cumbres de jefes de Estado y las reuniones de los ministros de Comercio. A la par se presentan someros análisis de las coyunturas económicas de algunos actores del ALCA y de sus esfuerzos por llevar adelante el libre comercio hemisférico. Al final se hace un breve balance sobre el estado actual del proyecto y algunos de los problemas pendientes para culminarlo.

El marco económico de la Iniciativa para las Américas

Los antecedentes del ALCA se comenzaron a delinear entre los dos países más desarrollados del norte del continente. El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá en 1988 marcó la entrada del hemisferio a los nuevos procesos de regionalismo comercial que se gestaban entre las principales economías del mundo, tendencia a la que se sumaría América Latina en la década de los noventa con las negociaciones entre Estados Unidos y México en junio de 1990 para formar un bloque comercial junto con Canadá: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En ese mismo mes el presidente estadounidense George Bush mostró la nueva orientación regionalista de su país hacia el resto del continente al dar a conocer su Iniciativa para las Américas, cuyo objetivo principal era conformar a largo plazo una zona hemisférica de libre comercio, desde "el puerto de Anchorage hasta la Tierra del Fuego". También incluía propuestas para fomentar la inversión extranjera y aliviar el peso de la deuda externa de la región. La Iniciativa para las Américas constituyó el primer planteamiento integral de Estados Unidos a América Latina desde la Alianza para el Progreso en la década de los sesenta. Sin embargo, a diferencia de esta última, la Iniciativa para las Américas no se centra-

ba en otorgar asistencia financiera oficial a la región, sino en fomentar el comercio y la inversión teniendo como eje la apertura financiera y comercial.[1] El entorno nacional e internacional de finales de la década de los ochenta hacían converger los intereses de los gobiernos del norte y del sur para recibir con agrado la propuesta estadounidense.

Durante el gobierno de Ronald Reagan la economía estadounidense se basó en el crecimiento y el desarrollo de la industria bélica —en la que se concentraron los incrementos del gasto público—, quedando en segundo plano la investigación y el desarrollo para generar una reconversión industrial. Por esa razón disminuyó la productividad de la economía, la cual perdió competitividad en el mercado mundial ante el rápido avance de Japón, los nacientes "tigres asiáticos" y Alemania como líder de la Comunidad Europea. Tampoco los desequilibrios de las cuentas fiscales y externas le ayudaban mucho a hacer frente a la competencia externa. Su déficit presupuestario se había elevado de poco más de 73 000 millones de dólares en 1980 a 220 000 millones en 1990; su déficit comercial se había cuadruplicado: de 25 500 millones de dólares a poco más de 100 000 en el mismo lapso. Además, al haberse mantenido como uno de los principales acreedores mundiales, a fines de los ochenta se sumó a la lista de países deudores, con una deuda externa de 272 000 millones de dólares.[2]

Con la crisis de la deuda externa de 1982 América Latina había sufrido una fuerte contracción de la actividad económica, registrando en varios años tasas negativas de crecimiento; la inflación se había vuelto incontrolable en varios países, con cifras de cuatro y cinco dígitos en algunos casos, con un promedio general para la región de 1 491.5 por ciento en 1990. De 1981 a 1990 la deuda externa se incrementó de 285 403 millones de dólares a 422 645 millones. Por ello el subcontinente se había quedado aislado del financiamiento privado externo y convertido en exportador neto de capitales, con una transferencia acumulada de más de 235 000 millones de dólares por concepto de pago de utilidades e intereses de la deuda.[3] A pesar de la necesidad de obtener divisas en el exterior, América Latina quedó rezagada del comercio internacional; los precios de algunos de sus principales productos de exportación se redujeron drásticamente: azúcar cruda, 53.3%; cacao, 51.7%; estaño, 62.7%, y petróleo, alrededor de 45%; los términos de intercambio se desplomaron 20.6%,[4] lo que llevó a una menor participación en el comercio mundial.[5]

Durante la llamada "década pérdida" la mayoría de los países latinoamericanos recurrió a los organismos financieros internacionales. Los préstamos se condicionaron a que los gobiernos emprendieran una serie de cambios de política económica destinados a estabilizar, en primera instancia, los desequilibrios macroeconómicos. Más tarde las reformas se ahondarían hasta transformarse en cambios estructurales de las economías de la región. De esta forma, América Latina transformó su modelo de desarrollo hacia adentro, con una fuerte participación del sector público y basado en la "sustitución de importaciones", en un modelo hacia fuera, sustentado en la teoría neoliberal y con el capital privado y la apertura financiera comercial como sus ejes centrales.

Para Estados Unidos la Iniciativa para las Américas cumpliría con dos propósitos principales. El primero, asegurar a largo plazo —mediante un proceso de regionalización en el hemisferio— mercados donde colocar sus productos e inversiones; enfrentar la creciente competencia de Asia y Europa, y recuperar parte de su hegemonía perdida. Esta disminución del poder económico estadounidense en América Latina, su área de influencia natural, se manifestó sobre todo en la reducción de la exposición bancaria de Estados Unidos en la región: si en 1984 los bancos de ese país sostenían 35% del total de la deuda de América Latina y Japón apenas 12%, en 1989 este último era acreedor de la región con 21% y Estados Unidos con sólo 19%.[6] El segundo propósito consiste en reforzar el cambio estructural de América Latina hacia mercados abiertos y hacer de la región un socio más compatible con sus intereses, ofreciendo una fórmula para la recuperación regional y el crecimiento de largo plazo. El Tesoro de Estados Unidos, al vislumbrar la escasez de capitales externos como problema principal de la región y al no estar dispuesto a proporcionarlos mediante préstamos directos por su alto déficit público, promovió una serie de reformas que teóricamente se traducirían en recursos financieros para el desarrollo de América Latina.[7] De esa manera se aliviarían los nuevos problemas de seguridad nacional que empezaron a aparecer en Estados Unidos una vez terminada la guerra fría: narcotráfico, inmigración y acceso seguro a recursos naturales.

La Iniciativa para las Américas se encontraba en perfecta concordancia con la nueva política de promoción de las exportaciones de América Latina. Al ser el mercado más grande de la región y adquirir poco más de 40% de las exportaciones de la zona, Estados Unidos era un espacio seguro de enorme cuantía para su comercio exterior. Asimismo, la Iniciativa daba gran certidumbre a las nuevas políticas económicas, puesto que la mayoría de los países se encontraba en pleno proceso de apertura externa, tanto comercial cuanto financiera, y de esta forma se restituía la confianza de la comunidad financiera internacional para atraer capitales e inversiones estadounidenses y del resto del mundo.

De las propuestas de la Iniciativa para las Américas, la que más trascendió fue la comercial; la mayoría de los países de América Latina firmó acuerdos marco de carácter bilateral para la eliminación selectiva de barreras arancelarias. Sin embargo, su importancia radicó sobre todo en que la idea original se retomó más adelante en el planteamiento del ALCA. En cuanto a las propuestas sobre la deuda, al

1. CEPAL, "La Iniciativa para las Américas: un examen inicial", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 2, México, febrero de 1991, p. 207.

2. Lucrecia Lozano, "Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en el contexto del nuevo orden económico y geopolítico internacional", *Relaciones Internacionales*, vol. XV, núm. 61, México, enero-marzo de 1994, p. 54.

3. *Ibid.*, p. 55.

4. Víctor Bernal, "Regionalización transnacional y bloques económicos: la perspectiva latinoamericana", en Fernando Carmona (coord.), *América Latina: crisis y globalización*, tomo I, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1993, p. 37.

5. Este proceso se había generado de forma constante desde la década de los sesenta debido a la disminución de los términos de intercambio y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, pero en los ochenta terminó de caer a tasas ínfimas. Si en 1950 la participación de las exportaciones de América Latina en el comercio mundial era de 12.4% y en 1960 de 7.7%, en 1970 cayó a 5.5%, cifra idéntica a la de 1980, y en 1990 a 3.9%. Las importaciones presentan un comportamiento similar. Margarita Jiménez, "La integración hemisférica: límites y retos para América Latina", *Economía Informa*, núm. 28, México, mayo de 1995, p. 14.

6. *Ibid.*

7. Peter Hakim, "La empresa para la Iniciativa de las Américas", *Relaciones Internacionales*, vol. XV, núm. 57, enero-marzo de 1993, p. 32.

amparo de la Iniciativa se destinaron créditos para financiar la deuda externa de Bolivia, Chile y Colombia.[8] La creación de un fondo de inversiones para la zona con la participación de Europa y Japón no contó con el respaldo del Congreso estadounidense y rápidamente pasó al olvido.

En los años posteriores a que se diera a conocer la Iniciativa para las Américas se crearon condiciones de estabilidad económica y política en los países de la zona y éstos mejoraron su relación comercial con Estados Unidos, lo que permitió la presentación formal del ALCA en diciembre de 1994. Las naciones latinoamericanas avanzaron en la aplicación de políticas comunes, como la apertura comercial y financiera de sus economías y el fomento de las exportaciones y de la inversión extranjera como eje principal del crecimiento económico. En 1994 éste alcanzó 5.8%, su mayor nivel; la inflación en el mismo año descendió notablemente respecto a la década anterior y alcanzó una cifra de 115.8% para caer en 1995 a 19.4%; el déficit fiscal casi se eliminó: apenas registró 0.1% como porcentaje del PIB.[9] Asimismo, durante esos años se negoció el TLCAN, que entró en vigor el primer día de enero de 1994, y se incrementaron los acuerdos comerciales para fomentar el libre comercio entre las naciones del área. En el aspecto político, la mayoría de los países había dejado atrás las dictaduras y estrenaba gobernantes elegidos en las urnas, característica fundamental para que el gobierno estadounidense los considere democráticos. En cuanto a la relación comercial entre América Latina y aquel país, los años que precedieron al anuncio del ALCA fueron muy positivos para las exportaciones de Estados Unidos a la región. De 1990 a 1994 éstas se incrementaron 79% y las importaciones 38%; América Latina compró 88 000 millones de dólares en mercancías procedente de Estados Unidos en comparación con 49 000 millones en 1990. La región representó 15% del total de las exportaciones mundiales de ese país. Estas cifras significaron que la balanza comercial con América Latina en 1994 se ubicara en torno del equilibrio, fenómeno muy distante al alto déficit comercial que mantuvo Estados Unidos con los países desarrollados de 1991 a 1994, que fue de 207 por ciento.[10]

Paisaje desde las cumbres

Debido a las perspectivas de crecimiento de las exportaciones estadounidenses al resto del continente y el buen comportamiento político y económico de América Latina, el nuevo presidente de Estados Unidos, William Clinton, convocó en 1994 a una reunión de los 33 jefes de Estado elegidos democráticamente en la región (por supuesto, Fidel Castro no fue invitado). El objetivo era discutir los problemas y los planes de acción sobre asuntos que interesaban o afectaban a todo el continente (democracia, narcotráfico, lavado de dinero, derechos humanos, ambiente, comercio). Dicha reunión, celebrada en Miami del 9 al 11 de diciembre de 1994, fue conocida como la Cumbre de las Américas.

En la reunión se concretó la Iniciativa para las Américas de cuatro años atrás, de la cual se retomaron postulados y objetivos. Los 34 presidentes acordaron crear en todo el continente una zona de libre comercio, que sería la más grande del mundo. Para ello se fijaron un plazo de 10 años (2005) para terminar las negociaciones comerciales, que abordarían las siguientes áreas: barreras arancelarias y no arancelarias, agricultura, subsidios, inversión, derechos sobre propiedad intelectual, gastos gubernamentales, barreras técnicas al comercio, salvaguardias, reglas de origen, *antidumping*, niveles sanitarios, resolución de disputas y políticas para la competencia. Todas ellas similares a las comprendidas en el TLCAN. Al respecto, el presidente Clinton señaló: "En menos de una década, si las tendencias actuales continúan, este hemisferio será el mercado más grande del mundo: más de 850 millones de consumidores y 13 000 millones de productos y servicios".[11]

De la cumbre surgió un plan de acción que comprendía los aspectos centrales del proceso. En primer lugar se estipuló la firme adhesión a las normas y las reglas disciplinarias multilaterales del GATT, en proceso de transformación en la OMC. Asimismo, se apoyaban los procesos de liberalización comercial e integración subregional de los países de la zona (la integración hemisférica se lograría con base en estos acuerdos), siempre y cuando éstos mostraran transparencia para llevar adelante la integración en materia de inversiones y evitaran restricciones encubiertas al comercio. Se reconocía la necesidad de dar asistencia técnica a las naciones más pequeñas para facilitar su inserción en el régimen del Acuerdo. Se debía continuar con las reuniones y los foros comerciales para determinar ámbitos de convergencia y divergencia, a fin de que los ministros de comercio pudieran formular recomendaciones orientadas al proceso del ALCA. Se crearía el Comité Tripartito conformado por la OEA, el BID y la CEPAL para apoyar el proceso en todo lo referente a asistencia técnica. Finalmente se nombraba a la OEA como organismo coadyuvante en la organización de las próximas reuniones ministeriales.[12]

La euforia inicial mostrada por los jefes de Estado en la Cumbre de Miami pronto quedó apagada por la crisis financiera mexicana desatada días después de concluida la reunión. El buen comportamiento económico de América Latina, que abrió las posibilidades de hacer realidad el proyecto de libre comercio hemisférico, se vio ensombrecido precisamente por el único país latinoamericano que formaba parte del TLCAN. México había sido presentado a las demás naciones como un ejemplo a seguir si deseaban integrarse en un futuro al acuerdo comercial del norte. Como consecuencia, Chile se quedó a la deriva con la propuesta de ser el primer país en adherirse al TLCAN, pues las puertas de acceso se cerraron cuando en 1995 el Congreso desautorizó las intenciones del presidente Clinton. El efecto tequila también paralizó las iniciativas regionales de liberalización comercial e incluso en algunos países aumentaron los aranceles.

Cabría pensar que con este duro revés del proceso se desmoronaría el proyecto del ALCA, pero resultó todo lo contrario. En 1995 el FMI y el gobierno estadounidense otorgaron una línea de crédito a México por alrededor de 50 000 millones de dólares para hacer frente a la crisis financiera, y a mediados de ese año se reactivó la idea hemisférica con la primera reunión ministerial de Denver, Colorado.[13] Ahí se empe-

8. Germán de la Reza, *Liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1988, p. 71.

9. Barbara Satalling y Wilson Peres, *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, Chile, 2000, p. 123 (en prensa).

10. CEPAL, "Las políticas comerciales entre América Latina y Estados Unidos", *Notas sobre la economía y el desarrollo*, núms. 594 y 595, Santiago, Chile, agosto-septiembre de 1996, pp. 3 y 4.

11. Dolia Estévez, "Zona de libre comercio hemisférica para el año 2005", *El Financiero*, 11 de diciembre de 1994, p. 4.

12. Véase <http://www.sumit-americas.org/FTAA/ftaaisue-spanish.htm>.

13. Las declaraciones conjuntas de las reuniones ministeriales se pueden consultar en la página oficial del ALCA: <http://www.ftaa-alca.org>.

zó a organizar el trabajo. Los ministros convinieron en establecer siete grupos de trabajo con la finalidad de recopilar toda la información disponible e identificar las posibles formas de enfocar las negociaciones de cada área: el acceso al mercado (presidido por El Salvador); procedimientos aduaneros y reglas de origen (Bolivia); inversión (Costa Rica); subsidios, derechos *antidumping* y compensatorios (Argentina); normas y barreras técnicas al comercio (Canadá); medidas sanitarias y fitosanitarias (México), y economías más pequeñas (Jamaica). La segunda reunión ministerial se celebró en marzo de 1996 en Cartagena, donde se crearon cuatro grupos de trabajo adicionales: servicios (presidido por Chile); política de competencia (Perú); derechos de propiedad intelectual (Honduras), y compras del sector público (Estados Unidos). También se acordó establecer el grupo de trabajo número doce sobre solución de controversias para la siguiente reunión ministerial. Asimismo, se consideró el establecimiento de grupos de estudio sobre la protección del ambiente y los derechos de los trabajadores.

En la tercera reunión ministerial (Belo Horizonte, 1997) ya se tenía prevista la II Cumbre de las Américas, que tendría lugar en Santiago, Chile, en 1998. En esta reunión se acordó que las negociaciones formales para conformar el ALCA debían iniciarse precisamente en la próxima cumbre. Con los primeros resultados obtenidos por los grupos de trabajo y las diferencias que se manifestaban entre Brasil y Estados Unidos,[14] se pusieron de relieve las convergencias y los temas clave del proceso: procurar preservar y promover los intereses fundamentales de los 34 países de manera equilibrada y comprensiva; el resultado de las negociaciones constituirá un compromiso único, es decir, no habrá acuerdo final sin un acuerdo en todos y cada uno de sus componentes; el ALCA podrá coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales del continente en la medida en que no excedan los derechos y obligaciones del Acuerdo; los países podrán negociar y adherirse al ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como unidad, y se deberá acordar especial atención a las necesidades, las condiciones económicas y las oportunidades de las economías más pequeñas para asegurar su participación plena en el Acuerdo.

La cuarta reunión ministerial de comercio se realizó en San José, Costa Rica, en marzo de 1998, a sólo un mes de la II Cumbre de las Américas. Su propósito principal fue aprobar y enviar a los jefes de Estado y de gobierno del hemisferio recomendaciones que delimitaran los objetivos, la estructura y la organización para las negociaciones del ALCA. Se constituyó el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) para orientar a los grupos de negociación (acceso a mercados, inversión, servicios, compras del sector público, solución de controversias, agricultura, propiedad intelectual, subsidios *antidumping*, derechos compensatorios y políticas de competencia) y establecer la estructura del Acuerdo y los asuntos internacionales. Para mantener el equilibrio geográfico se distribuyó entre los países la presidencia y la vicepresidencia de los grupos de trabajo por un período de 18 meses y se asignaron los mismos cargos en el proceso del ALCA: de mayo de 1998 a octubre de 1999, la presidencia fue para Canadá y la vicepresidencia para Argentina; de noviembre de 1999 a abril de 2001 aquéllas correspondieron a Argentina y Ecuador, respectivamente, y de mayo de 2001 a octubre del año siguiente a Ecuador y Chile; de noviembre de 2002 a diciembre de 2004 (el período más álgido de las negociaciones) Brasil y Estados Unidos compartirán la presidencia, mientras que la vicepresidencia quedará vacante. Por otro lado, con el objetivo de evaluar las inquietudes y los intereses de las naciones menos desarrolladas, se creó el Grupo Consultivo sobre Economías Más Pequeñas. Con esta reunión terminó la fase preparatoria del ALCA.

En la II Cumbre de las Américas realizada en abril de 1998 en la ciudad de Santiago, Chile, los jefes de Estado del continente (excepto Cuba) dieron luz verde a sus respectivos ministros para que llevaran adelante las negociaciones del ALCA conforme al plan de acción firmado en la Cumbre de Miami y de acuerdo con lo estipulado en la Declaración Ministerial de San José. Dichas negociaciones, que debían lograr avances concretos a más tardar en 2000, habrían de ser transparentes e incluir un amplio mecanismo de consultas públicas y participación de la sociedad civil, para lo cual se creó un comité consultivo. Asimismo, en la Declaración de Santiago los presidentes expresaron su confianza en que el ALCA mejoraría el bienestar de los pueblos, incluidas las poblaciones con desventaja económica, a raíz de beneficios económicos reales derivados de la mayor apertura comercial, las políticas macroeconómicas sólidas y congruentes con una economía de mercado y una mayor integración: "Creemos que la integración económica, la inversión y el libre comercio son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de América y lograr una mejor protección del ambiente". También destacaron la educación como el eje central del fortalecimiento de la democracia, la estabilidad económica y el avance hacia la justicia social, y subrayaron la necesidad de elevar tanto la integración energética regional como el respectivo comercio para asegurar un desarrollo energético sostenible. Esta declaración se acompañó de un extenso plan de acción, el cual consta de cuatro rubros generales: educación, la clave del progreso; preservación y fortalecimiento de la democracia; integración económica y libre comercio, y erradicación de la pobreza y la discriminación.[15]

En esta Cumbre las divergencias entre Estados Unidos y Brasil sobre cómo construir el ALCA alcanzaron su punto máximo. Para el primero se trata de "globalizar la regionalización",[16] es decir, extender a todo el continente el TLCAN a partir de acuerdos bilaterales de comercio como eje para crear un gran bloque continental. Esta visión, planteada desde la Cumbre de Miami, ha permanecido en términos generales, pero la contraposición presentada por Brasil como líder del Mercosur (entre cuyos logros en el proyecto hemisférico está la creación de un grupo negociador sobre agricultura) ha logrado que la nueva agenda sea más sensible a los intereses nacionales y regionales, así como a las cuestiones sociales.[17] Para Brasil el ALCA se debe construir con base en el "regionalismo abierto", propuesto por la CEPAL, en el que se profundizan los procesos de integración subregional con apertura a otros acuerdos como el ALCA. Asimismo, es más importante reforzar el proceso interno del Mercosur e integrar nuevos socios para tener mayor fuerza de negociación como bloque frente a Estados Unidos. Se trata, en palabras de Guerra-Borges, de "regionalizar la globalización".

Meses después de la Cumbre de Santiago se empezaron a manifestar los pri-

14. Aída Lerman, "Mercosur, Estados Unidos y el ALCA", *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 11, México, noviembre de 1999, p. 974.

15. Alfredo Castro, "El ALCA: ¿Proyecto de integración viable?", *Comercio Exterior*, vol. 48, núm. 10, México, octubre de 1998, pp. 821-822.

16. Alfredo Guerra-Borges, "Globalización e integración latinoamericana", tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2000, p. 226.

17. *Ibid.*, p. 222.

meros síntomas de la crisis financiera que afectaría a Brasil, principal contrapeso frente a Estados Unidos en lo que se refiere al ALCA. Debido a la globalización de los mercados financieros, la grave crisis económica que sufrió Rusia en 1998 repercutió en la economía brasileña: "En el último trimestre de 1998 el producto cayó 1.89%, con lo que la evolución anual de éste fue de sólo 0.5%; el índice de desempleo alcanzó 7.6%, frente a 5.5% de 1997; las tasas de interés se dispararon a más de 50% en el momento más agudo de la crisis; la fuga de capitales obligó a las autoridades a disponer de más de 30 000 millones de dólares de las reservas internacionales (40% del total) en un esfuerzo inútil por mantener el tipo de cambio; un impresionante y creciente déficit fiscal que a finales de 1988 alcanzó 8% del PIB, y una agobiante deuda interna".[18] Por el peso de la economía brasileña en el Mercosur, el bloque entero resintió los efectos de la crisis carioca; primero el desplome de la demanda de bienes externos de Brasil y luego la devaluación del real a principios de 1999. Debido al deterioro del intercambio comercial entre Brasil y Argentina, favorable al primero por los efectos de la devaluación, se presentó entre ambos países una serie de diferencias y conflictos que pusieron al Mercosur al borde de la desaparición. Finalmente los presidentes lograron llegar a un acuerdo, pero el organismo salió en extremo debilitado política y económicamente como para representar en ese momento una verdadera opción frente a la iniciativa estadounidense de crear un área de libre comercio hemisférico.

En la reunión ministerial del ALCA que siguió a la caída brasileña y su consiguiente efecto samba en América Latina, los ministros de Comercio reunidos en Toronto, Canadá, del 3 al 4 de noviembre de 1999, expresaron lo siguiente: "No obstante los numerosos desafíos a que se han enfrentado las economías de la región desde la última reunión, incluidos la turbulencia financiera, las depresiones económicas y los desastres naturales en varios de nuestros países, nos complace que los flujos de comercio e inversiones en el hemisferio por lo general se hayan mantenido. Estamos convencidos de que el compromiso de nuestros países con las economías abiertas, los principios de mercado y los sistemas comerciales basados en el derecho contribuirán a lograr la pronta recuperación y crecimiento de las economías más afectadas".[19] Es decir, el proyecto del ALCA continuaba contra viento y marea basado en la apertura comercial y financiera. Entre los avances más sobresalientes de esta reunión figuran los acuerdos sobre la facilitación de negocios en áreas de procedimientos aduaneros, compromisos adquiridos en respuesta a las peticiones presentadas por las comunidades empresariales. El paquete de facilitación de negocios incluye ocho medidas aduaneras para reducir los costos de aduanas y crear un ambiente empresarial más congruente y fácil de predecir en el hemisferio. Asimismo, se estableció la rotación por otros 18 meses de la presidencia y la vicepresidencia de los grupos de negociación, los cuales se deberían reunir en los siguientes meses para centrar los debates, la metodología y las agendas de trabajo para abordar los rubros respectivos.

La sexta reunión de ministros de Comercio se llevó a cabo en Buenos Aires, Argentina, a principios de abril, semanas antes de que se celebrara la III Cumbre de las Américas. Su objetivo se centraba en mostrar los avances de las negociaciones a los jefes de Estado que se congregarían en Quebec. En esta reunión se destacó el informe preparado por el CNC, que elaboró un primer borrador de un Acuerdo del ALCA, resultado de los documentos elaborados por los grupos de negociación en sus reuniones anteriores. Este informe, según la declaración ministerial, se daría a conocer después de la Cumbre de Quebec, cumpliendo con el supuesto compromiso de transparencia para que el ALCA generara amplio respaldo y comprensión públicos (se preveían las manifestaciones de rechazo en la Cumbre de Quebec). Por otro lado, se fijaron fechas límite a los grupos de negociación para presentar sus avances y recomendaciones al CNC o, en su caso, iniciar las negociaciones correspondientes. Finalmente acordaron mantener la fecha original de 2005 para instalar el ALCA y no adelantarla a 2003, como pretendían Canadá, Chile y Estados Unidos.

La III Cumbre de las Américas se llevó a cabo del 20 al 22 de abril de 2001 en la ciudad de Quebec, Canadá. En una reunión sitiada por la mayor concentración de protesta contra el ALCA, en que miles de activistas intentaban penetrar el llamado "muro de la vergüenza" que protegía la sede del Acuerdo, los 34 jefes de Estado del continente acordaron incluir entre los principales rubros del ALCA una cláusula para la defensa de la democracia representativa, en la cual quedarían excluidas del Acuerdo las naciones "no democráticas" (Cuba en primer lugar). El presidente venezolano Hugo Chávez reservó su posición al respecto, como quedó asentado en la Declaración de la Ciudad de Quebec.[20] Chávez intentó negociar esta cláusula por considerar que se debía fortalecer la democracia "participativa" más que la democracia "representativa".[21] Por otro lado, en la declaración final se renovó el compromiso de combatir las "nuevas amenazas multidimensionales", como las drogas, el uso criminal de armas de fuego y el crimen organizado. También se mencionó la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de los inmigrantes y los indígenas, considerando que "la diversidad cultural que caracteriza a nuestra región es fuente de gran riqueza para nuestras sociedades". Asimismo, se volvió a recalcar el compromiso de que las negociaciones terminen a más tardar en enero de 2005 para que el Acuerdo entre en vigencia no más allá de diciembre de ese año.

Durante la Cumbre se rechazó la idea de establecer una moneda única en el continente o conformar instituciones políticas comunes del tipo del Parlamento Europeo. Otro aspecto significativo del encuentro fue el anuncio de los presidentes de las naciones del TLCAN de integrar un proyecto regional de energía con el fin de hacer más eficientes los mercados energéticos y lograr satisfacer las necesidades en la materia. Este proyecto, impulsado principalmente por Estados Unidos a raíz de su crisis energética en el estado de California y con objeto de asegurarse ese recurso en el futuro, se inscribe en uno de los objetivos señalados en la Cumbre de Santiago sobre el plan dentro del ALCA de integrar y desarrollar los mercados de energía del hemisferio.

De la Cumbre surgió un plan de acción extenso que cubre los siguientes 18 rubros: hacia una democracia más eficaz; derechos humanos y libertades fundamentales; justicia, estado de derecho y seguridad de las personas; seguridad hemisférica; sociedad civil; comercio, inversión y estabi-

18. Alfredo Castro, "Mercosur: ¿nuevo fracaso integracionista de América Latina?", *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 20, México, octubre de 1999, p. 905.

19. <http://www.ftaa-alca.org/ministerial/minis_s.asp>.

20. La declaración se puede consultar en <http://www.sumit-americas.org/Documents>.

21. Roberto González, Jim Cason y David Brooks, "La cláusula democrática podría ser la exclusión, advierte Venezuela", *La Jornada*, 23 de abril de 2001, p. 25.

En cuanto a la pobreza y el incremento del desempleo y subempleo en la región, no se vislumbra que se resuelvan a corto plazo y el ALCA no tiene ningún mecanismo directo para paliar sus causas ni sus efectos; sólo se confía que en el largo plazo el libre comercio y las inversiones extranjeras solucionen estos problemas. No resulta impensable un ahondamiento de las protestas sociales que se han desencadenado, a veces con violencia, en varios países de la región

lidad financiera; infraestructura y ambiente normativo; manejo de desastres; base ambiental para el desarrollo sustentable; gestión agrícola y desarrollo rural; trabajo y empleo; crecimiento con equidad; educación; salud; igualdad de género; pueblos indígenas; diversidad cultural, e infancia y juventud. Con el fin de dar seguimiento a las acciones contenidas en el Plan de Acción y fortalecer el carácter inclusivo y hemisférico del ALCA se constituyó un Consejo Ejecutivo del Grupo de Revisión de Implementación de Cumbres.[22]

Estado actual del ALCA y retos pendientes

Si desde que empezó el proyecto formal del ALCA en 1994 existían muchas interrogantes y vacíos sobre el proceso para conformar un área de libre comercio en el hemisferio, a siete años de celebrarse la Cumbre de Miami y con seis reuniones ministeriales de comercio y otras tantas de viceministros, empresarios, grupos de negociación, etcétera, en la III Cumbre de las Américas se reiteraron las dificultades que no se han podido superar; lo más sobresaliente en que se lograron poner de acuerdo los jefes de Estado fue la inclusión en el ALCA de una *cláusula democrática*.

Sobre el objetivo central del libre comercio, las diferencias económicas y políticas, tanto en las naciones como en las relaciones de éstas en escala continental, hacen dudar a más de uno que, a pesar del trabajo de estos siete años (más en reuniones y declaraciones que en avances concretos), el ALCA no esté listo en el tiempo fijado o no se concrete en su idea original.

Estados Unidos es el más ferviente impulsor del libre comercio en el mundo y por supuesto en el hemisferio. Es, por tanto, uno de los actores principales del ALCA, no sólo por presentar la idea original desde tiempos de George Bush padre, sino por la importancia que su economía representa en el continente: cerca de 75% del comercio hemisférico. Los presidentes estadounidenses (primero con Clinton y ahora con Bush hijo) no han logrado obtener durante los siete años que ha llevado la conformación del ALCA el llamado *fast track*[23] (vía rápida) del Congreso para negociar acuerdos comerciales con terceras naciones. Sin esta autorización el futuro ALCA podría no ser ratificado o los legisladores lo podrían modificar, algo a lo que difícilmente se van a arriesgar los países de América Latina. De continuar la negativa del Congreso, el presidente estadounidense perdería la credibilidad y el liderazgo en el proyecto, por lo que difícilmente las negociaciones podrían progresar sin ese aval político. George W. Bush anunció en la Cumbre de Quebec que antes de fin de año se lograría la autorización comercial. Pero las perspectivas no son muy promisorias. Cada vez crecen más las protestas y la opinión pública negativa (como se observó en Quebec) sobre el ALCA. Los fuertes grupos sindicalistas y ambientalistas estadounidenses, principales opositores al libre comercio, ejercen gran influencia sobre las decisiones del Congreso en esta materia, por lo que las negociaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo no se vislumbran sencillas. Además, la recesión en que se encuentra la economía de Estados Unidos

22.< http://www.americascanada.org/event summit/ declarations/plan-s.asp>.

23. Este procedimiento permite al presidente de Estados Unidos negociar acuerdos comerciales con otras naciones y presentarlos al Congreso para su aceptación o aprobación sin modificaciones al acuerdo original.

no favorece el entorno más adecuado para negociar acuerdos de libre comercio.

Por el lado sur del continente, el ALCA también encuentra piedras en el camino. A pesar de la debilidad económica y política del Mercosur (ahora Argentina se enfrenta a una seria crisis económica y política que ha generado problemas entre los socios comerciales), el grupo mantiene —sobre todo Brasil— su postura de enfrentamiento con Estados Unidos. En la cumbre de Quebec "el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, manifestó que el respaldo de su país al ALCA no está garantizado y lo condicionó a una serie de difíciles concesiones comerciales (principalmente agrícolas) por parte de Estados Unidos."[24] Los presidentes del Mercosur han manifestado en diversas ocasiones que para ellos el ALCA no es prioritario y que continuarán con sus políticas de "regionalismo abierto" fortaleciendo su acuerdo comercial. Esta postura se basa en que el Mercosur en los últimos años ha diversificado los mercados para sus exportaciones y no depende tan abiertamente del mercado estadounidense como México, Centroamérica y el Caribe. Por ejemplo, si en 1990 Argentina y Brasil enviaban a Estados Unidos 13.8 y 24.6 por ciento, respectivamente, de sus exportaciones totales, en 1997 esos porcentajes se redujeron a 7.8 y 17.5 por ciento[25] y a la Unión Europea, con la que pretendían firmar un acuerdo de libre comercio, mandaban aproximadamente 25% de las exportaciones totales. En América Latina, sobre todo al sur del continente, el Mercosur ha intentado acercarse a las naciones vecinas como parte de su propuesta integracionista. Chile y Bolivia son miembros asociados del Acuerdo y Venezuela solicitó en mayo último su ingreso en los mismos términos. En este sentido, durante la reciente reunión de presidentes de América del Sur se decidió culminar este año las negociaciones entre el Mercosur y la Comunidad Andina para crear una zona de libre comercio sudamericana.[26]

La fortaleza que pretende crear el Mercosur frente a Estados Unidos rebota contra la realidad económica y las políticas de los países de la región. Crisis financiera e inestabilidad política no son un buen ingrediente para profundizar procesos de integración. De seguir estas tendencias, la posición del Mercosur hacia el ALCA se puede debilitar frente al gobierno estadounidense, al que le conviene negociar el ALCA con una América Latina dividida en lugar de un bloque económico fortalecido. Además, la influencia de Estados Unidos en los organismos financieros internacionales puede ser decisiva cuando el FMI otorgue préstamos a las naciones con urgencias económicas, como Argentina actualmente, con una alta deuda externa y vencimientos de sus pagos a corto plazo. El FMI ya otorgó una primera línea de crédito, pero la inestabilidad financiera del país continúa, lo que ha llevado a los analistas a pensar que el peso argentino se devaluará y que con ello caerá el eje en que se sustenta el proyecto económico de ese país, situación que debilitaría aún más el proyecto del Mercosur.

Los vacíos en el ALCA no sólo se refieren a las posturas encontradas entre Estados Unidos y Brasil para construir el proyecto o los problemas de carácter político y económico a que se enfrentan las naciones, sino que existen profundas dudas sobre el proceso mismo. Si bien durante los siete años de formación que lleva el ALCA se ha llegado a importantes consensos —como el período de conclusión de las negociaciones, la decisión de tomar en cuenta el bajo grado de desarrollo de las economías más pequeñas, la posibilidad de coexistir con otros acuerdos bilaterales y subregiones del continente y la apertura para negociar individualmente o en bloque— quedan muchas interrogantes sobre los mecanismos que se establecerán para cumplir con estos objetivos. Por ejemplo, ante las abismales asimetrías (el PNB de Estados Unidos asciende a poco más de 8.2 billones de dólares y sumado al de sus socios del TLCAN es diez veces mayor que el del Mercosur; en comparación, el PIB de las pequeñas naciones del Caribe alcanza menos de 500 millones de dólares individualmente),[27] no se estipulan los criterios ni las metodologías para integrar al proceso a las economías pequeñas y medianas sin que se profundicen aún más los rezagos económicos.

Por otro lado, hasta el momento el ALCA no cuenta con mecanismos eficaces para resolver los problemas de la pobreza y los atrasos sociales en la región y mucho menos para solucionar la dependencia y la inestabilidad financiera de la mayoría de las naciones latinoamericanas. Por esa razón no se puede esperar que con el principio de reciprocidad entre los países, y el título de "socio" con el que se nombran, se genere un ALCA muy equitativo entre las naciones del continente.

Consideraciones finales

A pesar de los problemas y las divergencias por las que hasta ahora ha pasado la construcción del ALCA, este magno proyecto ha salido adelante y logrado avances y consensos en múltiples rubros. Sin embargo, no se ha caminado mucho más allá de la etapa de preparación, que es la más sencilla en este tipo de procesos. Adelante esperan los aspectos más difíciles de las negociaciones. En teoría éstas comenzaron desde la Cumbre de Santiago en 1998, por lo que llevarían casi tres años de trabajo, pero los avances que se han presentado a la opinión pública son poco espectaculares, como quedó de manifiesto en la pasada Cumbre de Quebec, cuyo punto más sobresaliente, al menos para los medios, se dio en torno a una cuestión geopolítica y no comercial.

En los años siguientes se verá qué tan sólido es el proyecto ALCA. Los presidentes no pueden seguir alimentándolo con base en declaraciones y augurios positivos para el continente. Las negociaciones se deberían centrar no sólo en las diferentes vías de construcción del Acuerdo, que hasta ahora han sido poco menos que irreconciliables, sino en los mecanismos para integrar plenamente a las economías más pequeñas, como se ha declarado, y llegar a un acuerdo sobre las diversas posturas encontradas en el sector agrícola (Brasil exige a Estados Unidos que abra este sector y elimine los subsidios), lo cual no parece muy sencillo.

Aunado a estas dificultades, el panorama económico de la región no es muy alentador. Estados Unidos está en una recesión económica que da al presidente menor margen de maniobra política para negociar el *fast track* en el Congreso. Sin embargo, por otro lado, su crisis energética, que plantea resolver con los recursos de la región, es una buena carta interna para sacar adelante el proyecto. Habrá que ver de qué lado se inclina la balanza. Por su parte, América Latina y el Mercosur tienen puesta su atención en cómo resolverá Argentina su crisis financiera. Si su moneda se devalúa, el efecto tango debilitaría principalmente al Mercosur, pero también afectaría los mercados de capitales de

24. Dolia Estévez, "Escasos avances en la cumbre de las lágrimas", *La Jornada*, 23 de abril de 2001.

25. Alfredo Castro, "Mercosur: ¿nuevo fracaso integracionista...", *op. cit.*, p. 824.

26. CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2000*.

27. Richard Bernal, "Vías hacia el Área de Libre Comercio de las Américas", *Capítulos del SELA*, núm. 49, Venezuela, enero-marzo de 1997, pp. 122 y 155.

todas las economías de la región. Este entorno no sería el más adecuado para presentarse a negociar con Estados Unidos en esta etapa del ALCA.

En cuanto a la pobreza y el incremento del desempleo y subempleo en la región, no se vislumbra que se resuelvan a corto plazo y el ALCA no tiene ningún mecanismo directo para paliar sus causas ni sus efectos; sólo se confía que en el largo plazo el libre comercio y las inversiones extranjeras solucionen estos problemas. No resulta impensable un ahondamiento de las protestas sociales que se han desencadenado, a veces con violencia, en varios países de la región. Hasta ahora la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas no se ha detenido, pero la nueva etapa hacia el libre comercio hemisférico no será fácil.

En todo caso la moneda aún está en el aire.

Pablo Gaete Balboa

recuento latinoamericano

ASUNTOS GENERALES

Donaciones del BID para la región

El Fondo Multilateral de Inversiones del BID aprobó el 19 de julio una donación de 10 millones de dólares para un programa de capacitación laboral en tecnología de la información, destinado a jóvenes de bajos ingresos de América Latina y el Caribe. La International Youth Foundation administrará el proyecto, cuyo costo total asciende a cerca de 24 millones de dólares; el resto de los recursos provendrá de empresas comerciales y organismos no gubernamentales. Una semana antes, la entidad financiera anunció otras tres donaciones de 1.6 millones de dólares en apoyo de un servicio piloto de empleo en El Salvador, 1.1 millones a favor de empresas pequeñas en Chile y un millón para la operación de un sistema nacional de compras y contrataciones en Nicaragua.

Baja de fusiones y compraventas de empresas

La compañía Thompson Financial Securities Data informó el 23 de julio que en el primer semestre del año las operaciones de fusión y compraventa de empresas en América Latina sumaron 40 525 millones de dólares, 29% menos que en igual lapso de 2000.

México representó el mercado más activo de la región, con transacciones semestrales por 16 615 millones de dólares (correspondientes sobre todo a la compra del Grupo Financiero Banamex Accival por el estadounidense Citigroup); Brasil ocupó el segundo lugar, con 14 755 millones, y en tercero quedó Argentina, con operaciones por unos 5 200 millones de dólares.

COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN

Cumbre de la Caricom en Nassau

Con la participación de gobernantes de los 15 países miembros, representantes de las naciones asociadas y los presidentes de México y la República Dominicana como observadores especiales, del 3 al 6 de julio se realizó en Nassau, Bahamas, la XXII Reunión Cumbre de la Comunidad del Caribe (Caricom). Durante los trabajos se destacaron los avances en la construcción de un mercado único y se pactaron acuerdos para intensificar la cooperación económica y enfrentar al narcotráfico y la delincuencia organizada. También se resolvió establecer la Corte Caribeña de Justicia, sumar esfuerzos contra enfermedades ominosas como el sida y mantener una posición colectiva en las negociaciones económicas internacionales.

Renovación de preferencias de la Unión Europea

La Unión Europea confirmó el 6 de julio la renovación por tres años más del sistema de preferencias generales para los países andinos, cuyo vencimiento se aplazó del 31 de diciembre próximo a la misma fecha de 2004 (con la opción de una prórroga adicional de diez años más). En tales preferencias, consideradas como pilar del comercio interregional, se tomará en cuenta el cumplimiento de normas laborales y ambientales.

Fondos de la CAF para la frontera entre Ecuador y Perú

La Corporación Andina de Fomento (CAF) anunció el 12 de julio un financiamiento no rembolsable por 50 millones de dólares para obras de desarrollo social e infraestructura en la frontera entre Ecuador y Perú.

Los recursos se asignarán al Fondo Binacional previsto en los acuerdos de paz firmados por ambas naciones en octubre de 1998, al que varios organismos y gobiernos ofrecieron aportar 3 000 millones de dólares durante un plazo de 10 años en favor del desarrollo de la zona fronteriza compartida.

Hacia un espacio económico sudamericano

Los ministros de Relaciones Exteriores de Chile, los países miembros del Mercosur y los de la Comunidad Andina de Naciones se reunieron el 17 de julio en La Paz, Bolivia, para examinar los procesos de integración regional en marcha y abrir paso a la construcción de un espacio económico sudamericano.

En la declaración final del encuentro se asentó el compromiso de instituir un mecanismo de diálogo y concertación política, con reuniones semestrales de los cancilleres, para impulsar la cooperación regional (en especial ante el proyecto hemisférico del ALCA), así como los de avanzar en la integración de la infraestructura física, lograr una mayor convergencia sociocultural e impulsar posiciones conjuntas en los foros internacionales.

ASUNTO BILATERALES

El presidente de Haití visita Cuba

Del 16 al 18 de julio el presidente de Haití, Jean Bertrand Aristide, realizó una visita

oficial a Cuba y se entrevistó con el presidente Fidel Castro.

Tras revisar la evolución de las relaciones bilaterales, los gobernantes acordaron fortalecerlas e incrementar la colaboración en materia de salud, educación, agricultura, pesca y deportes. La isla grande mantiene en Haití un contingente de unos 600 especialistas que prestan asistencia técnica en diversos campos.

Acuerdos energético y migratorio entre Bolivia y Perú

Los gobiernos de Perú y Bolivia suscribieron el 27 de julio un convenio para construir un poliducto que permita el envío de hidrocarburos desde los yacimientos andinos bolivianos hasta las costas peruanas. También firmaron un memorando de entendimiento para regularizar la situación de emigrantes de uno a otro país.

Mayor cooperación entre Argentina y Ecuador

Los cancilleres de Argentina y Ecuador signaron el 31 de julio en Quito un protocolo para ampliar la cooperación minera, así como un convenio para el reconocimiento mutuo de saberes y habilidades técnicos. Los acuerdos forman parte de los esfuerzos en marcha por fortalecer las relaciones bilaterales.

CENTROAMÉRICA

Apoyo del BID a proyecto trinacional

Con objeto de impulsar el desarrollo sustentable de la cuenca del río Lempa, el 25 de julio el BID aprobó financiamientos a El Salvador, Guatemala y Honduras por un monto total de 21.8 millones de dólares. El proyecto respectivo, a cargo de la Comisión Nacional del Plan Trifinio, también contará con créditos preferenciales y donaciones de otras instituciones y diversos gobiernos.

El Salvador recibirá del BID un préstamo de 14 millones de dólares y Guatemala uno de 4.5 millones, con plazos de pago de 25 años, cinco de gracia y una tasa de interés variable. Honduras negoció un empréstito de 3.3 millones, con vencimiento en 40 años, un interés anual de 1% durante un período de gracia de 10 años y luego uno de 2 por ciento.

ARGENTINA

¿Hacia el déficit cero?

En busca de eliminar el déficit en las finanzas públicas federales, el 11 de julio el ministro de Economía, Domingo Cavallo, anunció que el gobierno argentino gastará sólo el dinero que pueda recaudar, a costa incluso de recortes en los salarios de los trabajadores públicos y en los pagos de pensiones.

Tras arduas negociaciones, el 17 de julio los gobernadores provinciales de filiación peronista otorgaron su apoyo político al plan de austeridad presupuestaria, con lo cual el tambaleante mercado de valores de Buenos Aires mostró signos importantes de recuperación y se redujo el riesgo crediticio de Argentina a 1 550 puntos. En los dos días siguientes, sin embargo, los trabajadores estatales convocaron a un paro nacional en contra del proyecto gubernamental. Casi al mismo tiempo, voceros oficiales reconocieron que en mayo último la tasa de desempleo en el país pampero ascendió a 16.4% de la población económicamente activa.

Aunque el 30 de julio el Senado aprobó finalmente la iniciativa para equilibrar las finanzas públicas, los mercados financieros reaccionaron con cautela.

Crédito del Banco Mundial para Santa Fe

A fin de contribuir a la prestación de servicios públicos eficientes y de alta calidad, el Banco Mundial aprobó el 19 de julio un préstamo de 330 millones de dólares para financiar reformas en materias de educación, salud, gasto presupuestario y apoyo al sector privado en la provincia de Santa Fe. El crédito se pactó con un plazo de pago de 15 años, con cinco de gracia y una tasa de interés variable.

BOLIVIA

Nuevo alivio en la deuda externa

En el marco de la Iniciativa Ampliada a Favor de los Países Pobres Muy Endeudados, el Club de París aprobó el 12 de julio una rebaja nominal de 685 millones de dólares en la deuda bilateral de Bolivia, con lo que las condonaciones totales realizadas ascendieron a 1 573 millones de dólares. El ahorro respectivo se destinará a reforzar programas de educación, salud y lucha contra la pobreza en los 314 municipios del país mediterráneo.

Préstamo de la CAF

La Corporación Andina de Fomento (CAF) aprobó el 19 de julio un préstamo de 216 millones de dólares para el gobierno boliviano, de los cuales 100 millones se destinarán a un fondo especial de reactivación económica y el resto a dos importantes proyectos de infraestructura con miras a la integración económica de los países andinos.

Dimisión presidencial

Luego de casi cuatro años de gestión, el 31 de julio el presidente Hugo Bánzer anunció su renuncia al cargo por razones de salud. El mandato respectivo debía concluir en agosto de 2002.

CHILE

Tregua judicial a Pinochet

La Corte de Apelaciones de Santiago suspendió el 9 de julio el encausamiento de Augusto Pinochet, al considerar que el ex dictador sufre "demencia moderada" y se requiere que recupere la salud mental para afrontar los cargos por encubrimiento criminal que pesan en su contra.

Saldos de la deuda externa

El 9 de julio el Banco Central informó que al cierre de mayo pasado la deuda externa total de Chile ascendió a 37 205 millones de dólares (85% correspondientes al sector privado y 15% al público); la deuda de mediano y largo plazos totalizó 30 855 millones, mientras la de corto plazo sumó 6 350 millones de dólares.

Superávit semestral en el comercio exterior

Como resultado de exportaciones por 1 428.4 millones de dólares e importaciones por 1 380 millones, la balanza comercial chilena registró en junio un superávit de 48.4 millones. Con ello, informó el 17 de julio el Banco Central, el saldo favorable obtenido en el primer semestre del año se elevó a 1 166 millones de dólares (con ex-

portaciones por 9 467.7 millones e importaciones por 8 301.7 millones). Una semana después, voceros oficiales destacaron el aumento de 8.7% en las exportaciones semestrales de productos no tradicionales y que representaron 36% de los envíos totales.

Modesto avance económico y más inversión extranjera

Voceros del Banco Central dieron a conocer el 17 de julio que la economía chilena creció 2.4% en mayo pasado respecto al mismo mes de 2000, pero persistieron dificultades, como el débil consumo interno. Nueve días después, el presidente Ricardo Lagos anunció que en el primer semestre de 2001 arribaron a Chile inversiones extranjeras directas por 3 600 millones de dólares, 143% más que en igual lapso del año anterior. La mayor parte de los capitales se colocó en el sector de las telecomunicaciones.

COLOMBIA

Cuentas macroeconómicas oficiales

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística informó el 2 de julio que en el primer semestre del año el PIB global de la economía colombiana aumentó 1.67% respecto al mismo período de 2000, aunque la meta gubernamental es lograr un crecimiento de 3.8% durante 2001. Cuatro días después, la institución anunció que de enero a junio pasados el índice de precios al consumidor creció 6.17%, ligeramente menos que en igual lapso del año anterior.

A su vez, el Banco de la República señaló el 10 de julio que la deuda externa de Colombia totalizó 34 085 millones de dólares al cierre de marzo último, 60% de ella correspondiente al sector público y 40% al privado. Por último, el 30 de julio voceros oficiales anunciaron que la tasa de desempleo llegó en junio a 18.6%, medio punto porcentual superior a la del mes previo y la mayor en América Latina.

Nace la Bolsa de Valores de Colombia

Desde el 3 de julio las operaciones de los mercados bursátiles de Bogotá, Medellín y Cali se concentraron en la nueva Bolsa de Valores de Colombia para ofrecer servicios más eficientes a los inversionistas, facilitar las transacciones, reducir costos e impulsar la compraventa de acciones y títulos de renta fija.

CUBA

Turismo extranjero en aumento

El Ministerio de Turismo informó el 3 de julio que en el primer semestre del año Cuba recibió a alrededor de un millón de paseantes extranjeros, 10.7% más que en el mismo lapso de 2000. La actividad turística se consolidó así como la principal fuente isleña de divisas, en la que se proporciona empleo directo a unos 80 000 trabajadores. Los principales países de origen de los turistas son Canadá, Alemania, Italia, España, Francia, México, el Reino Unido y Argentina.

Ligera baja de la deuda externa

Al cierre de 2000 la deuda externa de Cuba sumó 10 691 millones de dólares, 1.1% menos que un año antes. Tal baja se debió, según informó el 5 de julio el Banco Central, a la depreciación de monedas en que se denominan los débitos isleños respecto a la divisa estadounidense.

Otra suspensión parcial de la ley Helms-Burton

El 16 de julio el presidente de Estados Unidos, George W. Bush, suspendió por seis meses más la aplicación del título tercero de la ley Helms-Burton de marzo de 1996, que permite a ciudadanos estadounidenses demandar a empresas extranjeras que realicen negocios con propiedades que les haya expropiado el gobierno revolucionario cubano. William Clinton, antecesor de Bush, tomó la misma medida en 10 ocasiones consecutivas.

ECUADOR

Viaje presidencial a España

El presidente Gustavo Noboa realizó del 9 al 12 de julio una visita oficial a España, donde se reunió con su homólogo José María Aznar, el rey Juan Carlos y empresarios prominentes. Noboa pidió al gobierno español la aplicación plena del Convenio sobre Regulación de Flujos Migratorios, suscrito el 4 de mayo pasado para regularizar la situación migratoria de unos 40 000 ecuatorianos residentes en el país ibérico; además, solicitó el desembolso de un crédito por 470 millones de dólares que se suspendió por la presunta incertidumbre acerca de la capacidad de pago ecuatoriana.

Durante la visita se firmó un acuerdo para refinanciar unos 75 millones de dólares de la deuda bilateral de la nación sudamericana.

Mayor producción de automóviles

La Cámara de la Industria Automotriz informó el 13 de julio que de enero a mayo últimos la producción ecuatoriana de automóviles ascendió a 9 699 unidades, casi el triple que en el mismo período de 2000. También indicó que en el primer semestre de 2001 se vendieron en el país unos 22 400 vehículos, cantidad similar a la de todo el año pasado.

EL SALVADOR

Menor exportación de café

El Consejo Salvadoreño del Café informó el 17 de julio que en la cosecha 2000-2001 se exportaron apenas 1.7 millones de quintales de café con valor de casi 106 millones de dólares, 65% menos que en el ciclo anterior.

Tal retroceso se atribuyó a los bajos precios internacionales del aromático, así como a los daños que sufrió la infraestructura cafetera por los terremotos de enero y febrero pasados.

GUATEMALA

Préstamo del BID para red vial

Alfonso Portillo, presidente de Guatemala, y Enrique Iglesias, titular del BID, suscribieron el 3 de julio un préstamo de150 millones de dólares para financiar la segunda etapa de un programa de rehabilitación y modernización de la red de carreteras y caminos rurales del país. El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda se encargará de planear, coordinar y supervisar las obras.

Nueva reforma tributaria

El 28 de julio el Congreso aprobó una reforma fiscal que prevé diversos aumentos tributarios a partir de agosto, septiembre y

octubre. Entre las reformas que despertaron mayor descontento social figuran el alza de 10 a 12 por ciento de la tasa del impuesto al valor agregado; la instauración de un timbre de control fiscal con un gravamen adicional a los cigarrillos y bebidas alcohólicas y gaseosas, y un incremento de 50% en el impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias.

Asimismo, se aprobaron varias reformas en el Código Penal y la Ley Aduanera para castigar con más severidad a los evasores y defraudadores del fisco. Al día siguiente se desataron protestas masivas de diversos sectores de la población que desembocaron el 31 de julio en un paro nacional.

NICARAGUA

Préstamo contra la pobreza infantil

Con el propósito de apoyar la atención a niños pequeños de familias de bajos ingresos, el 18 de julio el BID concedió un préstamo preferencial a Nicaragua por 25 millones de dólares. El programa respectivo forma parte de la estrategia contra la pobreza emprendida en el marco de la Iniciativa Ampliada a Favor de los Países Pobres Muy Endeudados.

El financiamiento se ofreció con un plazo de pago de 40 años y un período de gracia de diez años, con un interés anual de 1% en este último y luego de 2%. La contrapartida local asciende a cerca de tres millones de dólares.

PARAGUAY

Déficit comercial en el primer semestre de 2001

El Banco Central informó el 30 de julio que en el primer semestre del año la balanza comercial paraguaya mostró un déficit de 553 millones de dólares, resultante de exportaciones por 495 millones e importaciones por 1 040 millones de la divisa estadounidense.

PERÚ

Fondos del BID para caminos rurales

El BID aprobó el 18 de julio un préstamo a Perú por 50 millones de dólares en apoyo de la segunda etapa de un programa de rehabilitación de caminos rurales en zonas serranas apartadas, a cargo del Ministerio de Transporte. El costo total de dicha fase asciende a unos 151 millones; el Banco Mundial contribuirá con un financiamiento paralelo de 50 millones y de fondos locales provendrán los restantes 51 millones de dólares. El préstamo del BID se otorgó a 20 años de plazo, con cuatro de gracia y un interés anual de 7.1 por ciento.

Cuatro días después, el organismo regional autorizó un crédito de urgencia por 20 millones de dólares para la reconstrucción de comunidades dañadas por el terremoto que sacudió territorio peruano en junio pasado.

Aumenta la pobreza

El Instituto Nacional de Estadística e Informática anunció el 25 de julio que de 1997 a 2000 la población pobre de Perú aumentó 6%, a 12.7 millones de personas, equivalentes a 48.4% de la población total.

Asunción presidencial de Alejandro Toledo

Con las promesas de combatir la pobreza, la corrupción, el narcotráfico y otros flagelos, defender el régimen democrático, crear empleos dignos suficientes, ampliar las oportunidades de desarrollo y mejorar los servicios básicos, entre otras, el 28 de julio Alejandro Toledo asumió la presidencia de Perú para cumplir un mandato de cinco años. Los objetivos sociales del nuevo gobierno, precisó Toledo, se conciliarán con una política económica responsable, empeñada en reanimar las actividades productivas y mantener un entorno de estabilidad con una inflación a la baja.

Poco después de la ceremonia se suscribió la Declaración de Machu Picchu, en la que los presidentes de la Comunidad Andina de Naciones se comprometieron a promover la democracia, reivindicar los derechos indígenas y unir esfuerzos contra la pobreza.

URUGUAY

Paro contra la política económica y el desempleo

Los días 18 y 19 de julio la Central Única de Trabajadores de Uruguay declaró un paro general para protestar contra la política económica oficial, exigir la creación de más empleos y pugnar por un diálogo nacional incluyente.

Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas, divulgados unos días antes, la tasa de desempleo en el país platense ascendió a 15.6% de la población económicamente activa (casi dos puntos porcentuales más que en el mismo trimestre de 2000).

VENEZUELA

Datos sobre inflación, desempleo e inversión foránea

El Banco Central informó el 4 de julio que el índice de precios al consumidor subió 1% en junio, con lo cual la inflación acumulada desde enero ascendió a 5.9% y la anualizada a 12.5%.

En la misma fecha el Instituto Nacional de Estadística anunció que durante abril se registró una tasa de desempleo de 14.5%, ligeramente inferior a la de un año antes; también indicó que 51.2% de la población económicamente activa labora en el sector informal.

Ocho días después voceros oficiales dieron a conocer que en el primer semestre del año Venezuela captó inversión extranjera directa por 527 millones de dólares, 80% más que en mismo lapso del año pasado.

Convenio con Francia para proteger inversiones

Para contar con un marco jurídico y fiscal más favorable a la atracción mutua de capitales, el 6 de julio los gobiernos de Venezuela y Francia formalizaron un convenio de promoción y protección recíproca de inversiones. El interés de los inversionistas galos se concentra principalmente en la actividad minera, el sector energético y el transporte.

Acuerdo sobre tributación con Canadá

Los gobiernos de Canadá y Venezuela signaron el 12 de julio un convenio para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal. El acuerdo entrará en vigor tan pronto lo avalen los congresos respectivos.

A.R.C.Z.

El fin del ciclo mundial de crecimiento de la micro y pequeña industria y su evolución en México

GUILLERMO OLIVERA*

Durante los años ochenta y la primera mitad de los noventa parte importante de las investigaciones sobre el sector industrial se dedicó al estudio de diversas experiencias exitosas de crecimiento de agrupaciones de micro y pequeñas industrias. En las publicaciones de aquellos años predominó la conclusión de que al llegar los años ochenta, como resultado de la crisis del modo de producción y de acumulación de capital durante 1974, se inició una etapa histórica de "desintegración de la gran industria" que cedía el paso a la pequeña.[1] Esta idea fue ampliamente aceptada y tuvo notable influencia en las políticas industriales de muchos países, tanto en los de tradición industrial como en los de "reciente" industrialización.[2]

Lo pequeño como algo maravilloso y eficiente desde un principio se asoció con el proceso de "restructuración industrial" que trajo consigo la crisis del pacto social fordista, así como con el cambio hacia la "flexibilización" productiva; de ahí que el nuevo paradigma tecnológico-industrial contrastara las ventajas de las pequeñas industrias con las desventajas de las grandes.

El fordismo se vinculó a la producción y el consumo en masa, así como a las industrias de gran tamaño. Debido a sus características tecnológicas y para ganar eficiencia se configuró en los grandes centros industriales, sobre todo por la concentración del mercado de productos y de mano de obra, la cual fue su expresión territorial.[3] El modelo flexible, por el contrario, se nutre de la diversidad de opciones de consumo consecuencia del desvanecimiento de la sociedad de masas, de la sustitución de los factores tradicionales de localización industrial y de los notables avances en las comunicaciones y los transportes que permiten a la industria mayor libertad para ubicarse, además de requerir escalas de empresa, pero sobre todo formas de gestión distintas.

De acuerdo con este planteamiento, la gran industria dejó de garantizar la productividad y eficiencia deseadas y sufrió algunas desventajas antes exclusivas de la de menor tamaño. Por tanto, la pequeña industria requería cubrir los espacios que la grande no lograba abordar, en particular cuando los mercados de exportación se abrieron a la liberalización de la economía mundial.

Con el tiempo, la realidad puso en entredicho la superioridad de lo pequeño: parte fundamental de la restructuración industrial y el cambio tecnológico ha sido la manera en que la empresa se articula en redes y construye su cadena de suministros.

"Más que disminuir, el poder económico concentrado está cambiando su configuración, ya que las grandes empresas crean toda clase de redes, alianzas, acuerdos financieros y tecnológicos a corto y largo plazos —entre ellas, con los gobiernos y con [numerosas] empresas generalmente pequeñas que actúan como proveedores y subcontratistas— [...] De hecho, la máxi-

1. Una de ellas fue la de Michael Piore y Charles Sabel, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity,* Basic Books, Nueva York, 1984. Otro trabajo más reciente de exaltación de las pequeñas industrias es el de W. Sengerberger, Loveman y M. Piore, *The Re-emergence of Small Enterprises: Industrial Restructuring in Industrialized Countries*, International Labour Organization, 1990.

2. Sobre todo porque las estadísticas del sector industrial en numerosas naciones mostraron un aumento en la participación de la pequeña industria en el empleo y número de establecimientos. No obstante, también influyeron cambios políticos más o menos simultáneos en varios países.

3. Alvin Toffler y Heidi Toffler, "La democracia portátil", *Nexos*, núm. 186, 1993, pp. 37-46.

* *Investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM <gol@servidor.unam.mx>.*

ma expresión de poder y control [...] sigue concentrada en las grandes instituciones: multinacionales, organismos estatales clave, grandes bancos y entidades de crédito, hospitales de investigación e importantes universidades muy vinculadas a la empresa."[4]

El auge de la pequeña industria desde los años setenta hasta los ochenta constituyó un proceso temporal que se debió en gran medida a la restructuración de las grandes empresas. Ya en los noventa se reconoce que incluso las agrupaciones de pequeños industriales que mantienen una posición competitiva en escala internacional se vinculan a grandes empresas que operan en todo el mundo. De hecho, se argumenta que actualmente la corporación transnacional es la más importante fuerza individual que crea cambios globales en la actividad económica.[5]

La complejidad, interconexión y volatilidad que la globalización[6] supone sólo dejan dos opciones a las empresas: la integración activa o la exclusión. ¿Cuáles están de un lado o de otro y por qué?

Para las empresas que se adaptan a los intensos cambios mundiales, la creación de ventajas competitivas constituye la meta básica. Su estrategia consiste en modificaciones a la gestión administrativa; en acceder a una posición adecuada en los flujos financieros, de insumos e información; en la distribución de productos y en disponer de trabajadores calificados o con bajas remuneraciones. En esta situación está la mayoría de las empresas más grandes. Para las que son excluidas sólo queda la supervivencia en un medio hostil con escasas probabilidades de progreso, o su desaparición. Entre ellas predominan las más pequeñas y numerosas. Sin embargo, un factor decisivo para integrarse al grupo dinámico, independientemente del tamaño, es la capacidad de las empresas para interrelacionarse; el aislamiento no tiene cabida.

Este trabajo explora de forma sucinta el planteamiento de *redes de producción y cadenas productivas*, que es la interpretación consensuada para explicar la "nueva economía" caracterizada por formas de gestión empresarial que reducen el tiempo-costo de producción-distribución y que articula eficientemente actores y procesos descentralizados con el apoyo de las telecomunicaciones. Dicha exploración no se limita a los aspectos económicos del desarrollo industrial, sino que considera puntos de vista de la sociología económica en el sentido de que la conducta de los agentes en el mercado no es sólo racional, sino que puede tener dimensiones afectivas y simbólicas como un conjunto de valores culturales. Según Granovetter,[7] los mercados en general y los que están en expansión en particular, están englobados y sumidos en relaciones sociales y culturales.

En el análisis de las redes de producción también se introduce el aspecto territorial a partir de la "endogeneidad territorial" a fin de destacar la importancia de las condiciones locales. Asimismo, se incorpora la temporalidad o historicidad de los procesos económicos, la cual se refiere a las limitaciones que con el tiempo enfrentan las redes de producción y por consiguiente al carácter cíclico de las industrias en su aportación al empleo y al producto manufacturero.

La importancia de este ejercicio radica en las implicaciones de política industrial que para un país como México tiene el conocimiento de las causas y condiciones que facilitan un desarrollo industrial exitoso. Si bien los más recientes programas nacionales de impulso a la micro y pequeña industria incorporan un enfoque de redes a sus planteamientos y estrategias, no se han podido poner en operación como se debiera, pues centran sus esfuerzos en la parte estrictamente económica de la actividad industrial y no impregnan los diversos territorios porque las estrategias y los instrumentos propuestos parten de modelos muy generales y no del conocimiento detallado.[8]

Un interés adicional por presentar datos de México es que, a diferencia de otros países en donde la micro y pequeña industrias aumentaron su participación en los establecimientos y en el empleo manufacturero durante las épocas de crisis y la disminuyeron en etapas de crecimiento, aquí sucede al revés. El punto atractivo es que si bien el último registro sobre el tamaño promedio de establecimiento manufacturero indica una reducción, ésta se debe a que entre 1988 y 1993 creció de manera extraordinaria el empleo en las micro y pequeñas industrias. Sin embargo, las condiciones reales en que éstas operan se asemejan mucho a las de aquéllas ubicadas en el sector informal de la economía. Por esto, indican una profunda desarticulación y polarización del sector industrial como consecuencia de los escasos vínculos generados entre el crecimiento de un estrato y otro.

El trabajo se orienta a explicar el carácter temporal del crecimiento sostenido del empleo y la producción manufacturera en la pequeña industria, el papel de las redes y cadenas de producción industrial como base para una expansión y una articulación industrial local que dé cabida a todas las industrias, así como a ejemplificar con datos del sector manufacturero mexi-

4. Bennet Harrison, "El mito de las pequeñas empresas", *Harvard Deusto Business Review*, núm. 63, 1994, p. 30.

5. Peter Vaessen y D. Keeble, "Growth-oriented SMEs in Unfavourable Regional Environments", *Regional Studies*, vol. 29, núm. 6, 1995, p. 7

6. Se entiende por globalización la forma más reciente, avanzada y compleja de internacionalización que implica un grado de integración funcional entre actividades económicas dispersas (Peter Dicken, *Global Shift. The Internationalization of Economic Activity*. The Guilford Press, Nueva York-Londres, 1992, p.1). La internacionalización es un proceso anterior que consiste en la creciente difusión geográfica de actividades económicas a través de las fronteras nacionales.

7. Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, vol. 91, núm. 3, 1985, pp. 481-510. Citado por Hans-Dieter Evers, "La globalización y las dimensiones sociales de la expansión del mercado", *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, núm. 2, 1997, pp. 5-6.

8. Esta incorporación reciente del enfoque de redes en los programas de impulso industrial en México explica, sólo en cierta parte, los pocos logros obtenidos por los programas vigentes desde los ochenta. Una evaluación al respecto puede leerse en J. Luis Méndez, "¿Del Estado propietario al Estado promotor? La política hacia la micro, pequeña y mediana industria en México 1988-1994", *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núms. 1-2, 1996, pp. 321-370.

cano el punto de inflexión en la dinámica de crecimiento de la pequeña industria formal, su desfase temporal de otras experiencias internacionales y los insuficientes encadenamientos productivos logrados.

Origen del interés por la pequeña industria y la transformación de la gran empresa

El entusiasmo por la micro y pequeña industria tiene sus antecedentes en una generalización del éxito de algunas empresas en los distritos industriales europeos durante los años setenta. Ello coincidió con el ascenso de gobiernos conservadores en las principales potencias económicas que dieron un renovado impulso a la filosofía del mercado libre y descentralizado, provocando un desplazamiento de apoyos estratégicos de las grandes empresas hacia las pequeñas. Hubo también casos de gobiernos socialistas y socialdemócratas en Francia, España e Italia que encontraron atractivo y útil impulsar un *localismo progresista* mediante cooperativas y pequeñas empresas. En Estados Unidos tuvo que ver la exigencia de reconversión de los proveedores de la industria militar y los intentos de emulación de los distritos industriales italianos.[9] En general, predominó la idea de que la mayoría de los empleos eran creados por las pequeñas empresas y por tanto éstas debían ser impulsadas mediante programas, leyes y regulaciones. Estas suposiciones provenían de un análisis de muy corto plazo que más bien reflejaba una etapa cíclica de la evolución a largo plazo del empleo. Según Loveman y Sengerberger,[10] la creación de puestos de trabajo en las grandes empresas tiende a ser procíclica; durante las recesiones económicas éstas prescinden de un mayor número de trabajadores. Una reducción del tamaño medio de las industrias es producto de varios factores, pero sobre todo es parte de una opción estratégica de las grandes empresas.

Causas de la reducción del tamaño de las empresas

Harrison[11] ofrece cinco explicaciones de los cambios en la importancia de la pequeña y gran industria como oferentes de trabajo:

1) Desintegración vertical de las grandes empresas con la finalidad de rehuir a las centrales sindicales, a los salarios elevados y a los "climas antagónicos para los negocios".

2) Clausuras concentradas en las mayores empresas y unidades productivas.

3) Desplazamiento desde la producción (con sus grandes estructuras) hacia los servicios (con sus pequeñas estructuras).

4) Reducción estratégica de los grandes conglomerados como parte de una concentración hacia las actividades nucleares.

5) Auténtico crecimiento desproporcionado en la actividad de las pequeñas empresas.

Un análisis de la literatura existente, sobre todo en el caso de Estados Unidos como nación paradigmática, le permitió a Harrison corroborar las primeras cuatro situaciones. Este autor reconoce una ligera tendencia al alza en el número de establecimientos individuales, aunque no en el de las empresas. De hecho, considera que las ligeras variaciones observadas al respecto se explican por la desindustrialización, la reducción estratégica de las grandes empresas, la desintegración vertical. Incluso encuentra que muchas de las pequeñas industrias jurídicamente independientes dependen de las grandes para operar.

La reducción del tamaño promedio de las industrias, más que representar un auge en el número de los pequeños negocios, es un efecto fortalecedor del desempeño de las grandes industrias para superar la inestabilidad económica de los años setenta e inicios de los ochenta.

Mecanismos de revitalización de la gran industria

Harrison[12] explica las formas que asumió tal restructuración en cuatro puntos.

1) Recorte drástico de actividades (y del número de trabajadores) consideradas esenciales para la existencia de la empresa, y la subcontratación de otras de proveedores descentralizados. La gran ventaja es que se reducen los riesgos, pero no el poder económico.

2) Incremento de la producción y del uso de sistemas computarizados para gestionar y coordinar las actividades realizadas fuera de la empresa. Esto permite mayor flexibilidad al entrar y salir de diferentes mercados, modificar diseños de producción y controlar el rendimiento de los trabajadores. Las computadoras facilitan la comunicación entre establecimientos sin importar la distancia.

3) Construcción de alianzas estratégicas nacionales e internacionales. Por lo general incluyen pequeñas empresas que suministran insumos y servicios y que constituyen el primer nivel de la red.

4) Mayor colaboración y aportación de conocimientos de los empleados más comprometidos con la misión de la empresa a cambio de seguridad en el empleo, una práctica corriente en Japón hasta hace poco.

Lo anterior, que ha servido para reforzar la expansión de las grandes empresas en escala mundial, sólo se entiende como el resultado de la construcción y el funcionamiento de complejas redes en que operan de manera simultánea no sólo un conjunto de procesos productivos, tecnológicos y organizacionales, sino también factores históricos y sociológicos. Todos ellos en conjunto explican la variedad de comportamientos nacionales y regionales, en los cuales los pequeños productores han tenido un papel destacado e incluso protagónico.

9. Bennet Harrison, *La empresa que viene. La evolución del poder empresarial en la era de la flexibilidad*, Barcelona, 1997.

10. Citados en Harrison, *op. cit.*, p. 56.

11. *Ibid.*, p. 52.

12. *Ibid.*, pp. 31-32.

Redes de producción y cadenas mercantiles

Según Gereffi, la expansión del comercio y la producción mundial se explican por la conformación de redes de productores descentralizados que al mismo tiempo constituyen una empresa global.[13] "La forma actual de producción de una sola mercancía involucra varios países y cientos de empresas con tareas específicas muy especializadas". Una red es "un conjunto de unidades (nodos) y sus relaciones de tipo específico";[14] una construcción aplicada al análisis de cadenas productivas que implica "extensión", "densidad" de interacciones en un segmento particular y "profundidad" o número de niveles en las diferentes etapas de una cadena mercantil global.[15]

Tres aspectos subyacen en estas definiciones. La base material constituida por los sistemas de infraestructura (vías de comunicación principalmente), la interacción espacial entre lugares diferentes (eminentemente geográfica), y la interacción social e institucional que suponen. La importancia del concepto de red es su utilidad para dar cuenta de las relaciones en el proceso económico y la forma en que éste se organiza territorialmente. A decir de Gereffi,[16] las redes están situadas de manera específica, construidas socialmente e integradas de forma local. La ventaja para los agentes involucrados es que obtienen flexibilidad para enfrentar problemas que los instrumentos del Estado no abordan por sí solos y que escapan a los alcances del mercado. Lo fundamental es lo que hacen los actores, cómo se vinculan y qué resultados obtienen.

Condiciones para el funcionamiento de la red

Las redes empresariales son, antes que todo, sistemas jerárquicos cambiantes que permean todas las escalas territoriales del Estado-nación, que organizan sus nodos en distintos niveles de acuerdo con la profundidad de relaciones de cada segmento, sustentando una estructura centro-periferia, y que funcionan basadas en flujos de recursos e información. Mientras que por una parte su operación se manifiesta como una tendencia homogeneizante, por otra su importancia genera gran inquietud, pues se consideran el escenario propicio para que los actores sociales interactúen por un objetivo común. Además, las condiciones institucionales, económicas, políticas, culturales y los factores históricos, se manifiestan de diferente forma en cada territorio.

Estos aspectos no sólo determinan el funcionamiento de una red, sino la posibilidad de un crecimiento duradero. Sobresale la necesidad de un entorno favorable a la restructuración productiva y al cambio tecnológico, el cual se construye de manera conjunta por el Estado, la sociedad y las instituciones. La innovación tecnológica en los países de la OCDE,[17] por ejemplo —según Casalet—,[18] se ha basado en una amplia gama de agentes, instituciones y factores que involucran desde la industria, el sistema bancario y el ambiente económico mundial, hasta la capacitación vocacional e incluso el nivel de conocimiento técnico y científico.

Asimismo, son determinantes los factores históricos y sociológicos. El pasado industrial es crucial, como se ejemplifica en Taiwan, donde el período previo a su despegue económico contó con una burguesía industrial fuerte y con una capa de pequeños y medianos empresarios que crearon estrechos vínculos de confianza con las grandes compañías extranjeras, además de que su pertenencia a la diáspora china los ubicaba en redes, potenciales o reales, de relaciones muy extendidas en escala internacional.[19] En un sentido sociológico es necesario un cambio en las rutinas consolidadas y "trabajar en conjunto" con individuos e instituciones de contextos diferentes.[20]

Actualmente se reconoce el estrecho vínculo entre fenómenos económicos y socioculturales, manifiesto en distritos industriales y agrupamientos (*clusters*) de sistemas productivos locales. "La identidad colectiva, el sentimiento de pertenencia, el espíritu de colaboración y de innovación son parte de ese conjunto cultural regional que tiene su correspondencia en estructuras familiares, comunitarias y sociales a veces provenientes de un pasado preindustrial".[21] La competitividad y la capacidad de innovación no son un problema meramente técnico o económico, sino también cultural.

Otro aspecto importante de las redes es que son un ejercicio de autoridad e implican relaciones de poder. La descentralización y flexibilidad que se atribuyen al funcionamiento de los agrupamientos están acotadas por las formas de ejercer la autoridad con las cuales se rigen, ya que no se trata de una transferencia esquemática de responsabilidades hacia niveles de

13. Gary Gereffi *et al.*, 1994.

14. Richard D. Alba, "Taking Stock of Network Analysis: a Decade's Results", *Research in the Sociology of Organizations* 1, 1982, p. 42.

15. Los primeros en referirse a las cadenas productivas son Hopkins y Wallerstein. Las definieron como una "red de procesos de trabajo y producción cuyo producto final es una mercancía determinada". A esta definición se le pueden agregar los procesos de distribución, mercantilización y consumo (Roberto Korzeniewicz, "Una visión alternativa: cadenas productivas globales", *Investigación Económica*, núm. 214, 1995, pp. 15-30).

16. Gary Gereffi, *op. cit.*

17. Los países miembro originales de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Países Bajos, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Posteriormente se hicieron miembros por adhesión: Japón (1964), Finlandia (1969), Australia (1971), Nueva Zelandia (1973), México (1994), República Checa (1995), Hungría, Polonia y Corea (1996).

18. Mónica Casalet, "Presentación", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 2, núm. 3, México, 1996, p. 4.

19. Catherine Paix, "Redes de empresarios. De la dependencia tecnológica a la innovación: el caso de Taiwan", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 2, núm. 3, México, 1996, pp. 195-214.

20. Dirk Messner, "Dimensiones espaciales de la competitvidad internacional", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 2, núm. 3, México, 1996, pp. 13-40.

21. Mónica Casalet, *op. cit.*, p. 6.

decisión subordinados. De esta forma resulta importante la estructura social, además de la comunicación y la comunidad.[22] Esto explica por qué la gran empresa transnacional ocupa la cúspide de las cadenas productivas y por qué, incluso en el ámbito local, pequeñas industrias exitosas y legalmente independientes en muchos casos dependan de grandes corporaciones.

El planteamiento del desarrollo endógeno

Este planteamiento considera que las fuerzas homogeneizantes transnacionalizadoras y las particularizantes están en disputa, aunque predominan las primeras.

Las fuerzas homogeneizantes se basan en macroconcertaciones políticas y económicas en las cuales los eslabones entre núcleos dinámicos y no dinámicos pueden estar muy limitados y manifestar un progreso técnico, empleo, ingreso y crecimiento económico escasos para los núcleos no dinámicos. La atención se concentra en el impulso a sectores económicos determinados. La propuesta básica del desarrollo endógeno opone a la visión sectorial tradicional un enfoque de crecimiento económico y del empleo con una perspectiva territorial, es decir: "la economía nacional se concibe como un conjunto de economías territoriales y no sólo como un conjunto de sectores económicos".[23] También se contraponen las iniciativas locales "desde abajo" a la ilusión de los ajustes estructurales exógenos impuestos por las instituciones financieras internacionales.

La "endogeneidad regional" se refiere a los planos de las decisiones de política, de la propiedad de los activos, de lo científico y de la cultura.[24] En el ámbito de los activos, la proporción de capital controlada interna o externamente es un indicio de la capacidad de la región para generar un desarrollo endógeno y es un requisito para que la descentralización política —otra condición necesaria para las articulaciones entre el Estado y la sociedad— tenga efecto. El capital local y la descentralización política son personificados en su aspecto operativo por el empresario regional en la empresa regional,[25] los dirigentes políticos, el aparato de gobierno, la administración regional y los científicos y técnicos, todo lo cual determina la posibilidad de reinversión del excedente regional con fines de diversificación y sustentabilidad de la economía a largo plazo. Asimismo, son fundamentales, en el plano científico, la capacidad interna para generar sus propios impulsos tecnológicos y, en el plano cultural, la conformación de una identidad regional.

Siguiendo con Boisier y Silva, son indispensables en el proceso de desarrollo regional: a] una creciente inclusión social como la "mejora sistemática del patrón regional de distribución interpersonal del ingreso, como la organización de instituciones que den viabilidad a la participación de la población"; b] "una creciente conciencia ecológica y de responsabilidad colectiva con el ambiente, la calidad de vida y la explotación de recursos que preserve el medio regional"; c] "una creciente sincronía intersectorial territorial en la expansión económica de manera que se difundan los efectos del crecimiento sobre toda la región".[26]

Al mismo tiempo, se reconoce la dificultad para modificar las condiciones históricas, socioculturales e institucionales; la desigual rentabilidad del capital entre regiones, debida a la diferente situación y recursos con los que cuentan los actores y a los diversos tipos de empresas y empresarios y, sobre todo, la transitoriedad temporal del empresario regional que se transforma en uno nacional o transnacional. Esto entraña la pérdida de identidad regional del empresario, lo cual, aunque no se ve como un asunto negativo en el desarrollo de largo plazo del capitalismo, supone un serio desafío para la formulación de políticas públicas, cuando no hay un empresariado regional emergente.

Límites del funcionamiento en redes

No obstante las ventajas reconocidas de las redes descentralizadas de producción, su funcionalidad, pese a sostenerse con una participación numerosa de las pequeñas industrias, parece responder en última instancia a las necesidades de las grandes empresas. Visto en el largo plazo, su predominio —en opinión de Harrison—[27] representaría menos un resurgimiento del localismo que un cambio en la forma de gestión de dichos sistemas.

Tiempo después del *momentum* que tuvieron los distritos industriales[28] en Europa y Estados Unidos en los años setenta y ochenta, se reconoce que su éxito se basó en condiciones que

22. Wellman, 1988, citado en Rigas Arvanitis, "Redes de investigación e innovación: un breve recorrido conceptual", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 2, núm. 3, México, 1996, pp. 41-54.

23. Francisco Alburquerque, "La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 63, Santiago, Chile, 1997, p. 157.

24. Sergio Boisier y Verónica Silva, "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual", en F. Alburquerque *et al.*, *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, 1990, p. 414.

25. Sergio Boisier y Verónica Silva, *op. cit.* Los autores distinguen entre una definición jurídica de empresa regional y una funcional, inclinándose por ésta en virtud de que concierne en mayor medida a una determinada estrategia de comportamiento, la cual es funcional a los objetivos del desarrollo de una región.

26. *Ibid.*, p. 417.

27. Bennet Harrison, "El mito...", *op. cit.*

28. Los distritos industriales en Europa y América del Norte se definieron como conjuntos de unidades productivas concentradas en un área geográfica relativamente pequeña, que trabajan para el mismo mercado final en forma directa o indirecta, que comparten una serie de valores y conocimientos (un ambiente cultural) y que están vinculadas entre sí por relaciones específicas complejas que constituyen una mezcla entre competencia y cooperación. En dichos distritos ha habido un predominio de pequeñas y medianas industrias caracterizadas por el uso intensivo de tecnología computarizada, por fuertes vínculos locales y dispuestas a subordinar sus objetivos a las necesidades de cooperación y colaboración.

ni operan permanentemente ni son idénticas.[29] En su mayoría, lo que comenzó como una industrialización impulsada por pequeños productores independientes con alta productividad y sentido de cooperación, en un ambiente no jerárquico, se fue transformando en una compleja red jerárquica con vínculos internacionales comandada por diversas corporaciones multinacionales que absorbieron a las pequeñas empresas más exitosas.[30] En otros casos estas mismas —como la Benetton en Italia— evolucionaron en multinacionales, cambiando su naturaleza cooperativa y colaboradora por una integración vertical con algunas características premodernas de organización del trabajo.[31]

También sobresale, en sentido opuesto, la experiencia de Prato que, con talleres familiares "artesanales" de 4.3 trabajadores en promedio, tuvo una actividad exportadora durante los años setenta superior al índice de toda Italia, y que comenzó a declinar posteriormente por oponerse a una mayor integración con las grandes empresas. El régimen salarial bajo, la escasa afiliación sindical, las relaciones sociales patriarcales, la irregularidad en la seguridad social, el atraso tecnológico producido, la recuperación de los competidores estadounidenses y europeos, y sobre todo la excesiva fragmentación del sistema de producción, contrarrestaron la eficacia de la comunicación, la banca y las cooperativas.[32] De ahí que Harrison argumente sobre el carácter temporal de los desarrollos locales, cuando éstos se oponen a la lógica del capitalismo global. Es ilustrativo que en los ochenta el centro y noreste de Italia, donde predominan industrias maduras y multinacionales como Fiat y Olivetti, comenzaran a desenvolverse de forma más rentable que en las regiones de Veneto, la Emilia Romagna o la Toscana.

La industrialización iniciada por redes no muy grandes de pequeñas empresas se ha transformado. En algunos casos la instalación de un conglomerado exterior refuerza la aparición de una empresa líder que introduce jerarquías en lo que originalmente era por completo local; en otros, como el de Prato, todo un sistema de producción se hace vulnerable a la competencia mundial cuando el sistema local se fragmenta demasiado. También hay experiencias de crecimiento, producto de la habilidad de pequeñas empresas regionales derivadas de las estrategias de reducción de corporaciones como Fiat, Montesisón u Olivetti, u originadas por la evolución de las tradicionales empresas familiares.

La conclusión es que las experiencias de producción, perfectamente enraizadas en la sociedad, pueden funcionar y ser viables por un tiempo, pero no pueden sostenerse indefinidamente contra la lógica del capitalismo. Entre las posibilidades a futuro de las empresas están las de ser absorbidas, transformarse en multinacionales o quedarse en el camino si no son capaces de adaptarse a las demandas.[33] Actualmente, incluso las experiencias más exitosas de industrialización con base en pequeñas industrias, como las de Asia y Europa, están bajo el control de las grandes organizaciones corporativas.[34] De hecho, la diferencia tecnológica entre grandes y pequeñas empresas se amplió durante los ochenta tanto en Estados Unidos como en países de la OCDE.

El ciclo de crecimiento de la pequeña industria parece haber llegado a su término, mientras que se ha perdido la capacidad de regulación sobre las formas de hacer negocios. Esto tiene implicaciones importantes para los estados-nación como encargados de mantener el equilibrio entre las fuerzas del mercado y la satisfacción de las necesidades sociales básicas.

Pese a lo anterior, Bluestone y Harrison[35] no niegan la importancia y el potencial de la agrupación geográfica como mecanismo de difusión de métodos innovadores entre las pequeñas y medianas empresas que apoyan a las grandes, por lo que, al tiempo que advierten sobre síntomas de crisis en las zonas industriales ya descritas, proponen una participación activa de los gobiernos locales que tienda al apoyo de proyectos de mejora en la conexión individual entre las empresas locales y las nuevas empresas globales y sus redes dependientes. La tarea de los gobiernos locales debería ser generar fuertes atractivos para captar capital exógeno, con base en la creación de infraestructura de alta calidad —carreteras, puentes, sistemas de tratamiento de residuos, transporte— y en la disponibilidad de personal calificado. Sólo así habrá un crecimiento económico adecuado de largo plazo. Esta propuesta incluye un planteamiento crítico subyacente según el cual, en la búsqueda de prosperidad de la micro y pequeña industria mediante el desarrollo local, no debe omitirse la necesidad de regular el comportamiento de las empresas multinacionales y sus alianzas estratégicas.

El reto que plantean las redes se centra en cómo vincular lo local con lo mundial haciendo posibles las innovaciones tecnológicas sin acrecentar a largo plazo el desempleo y la pobre-

29. Sean Digiovanna, "Industrial Districts and Regional Economic Development: a Regulation Approach", *Regional Studies*, vol. 30, núm. 4, 1996, pp. 373-386.

30. Si bien las pequeñas industrias pierden la capacidad de decisión sobre qué y cuánto producir, qué tecnologías emplear, qué subcontratistas utilizar, y la libertad para tratar directamente con los clientes, en cambio se benefician por el acceso a recursos financieros, a mercados extranjeros y por la transferencia de tecnologías complejas. La corporación multinacional, por su parte, aprovecha la excelente capacidad de diseño y producción de la pequeña industria moderna.

31. El caso de Benetton, empresa italiana productora de ropa informal mundialmente conocida, ilustra el lado oscuro de la producción flexible y del funcionamiento de red, pues aunque por una parte da apoyo financiero y técnico a sus proveedores de primer nivel, por otra su supervivencia se debe a los pequeños talleres del sur de Italia, con trabajadores muy mal pagados y carentes de toda protección legal (Bennet Harrison, *La empresa que viene...*, *op. cit.*, p. 105). Las leyes laborales italianas no otorgan garantías jurídicas a los establecimientos industriales de menos de 20 trabajadores.

32. *Ibid.*

33. *Ibid.*, p. 114.

34. El Valle del Silicio, en Estados Unidos, cuenta con una importante y densa red de pequeñas industrias que cooperan y compiten. Como polo industrial, fue creado y sostenido por las grandes corporaciones multinacionales con un fuerte soporte del gobierno nacional, sobre todo del Departamento de Defensa.

35. Barry Bluestone y Bennet Harrison, *The Great U-turn: Corporate Restructuring and the Polarizing of America*, Basic Books, Nueva York, 1988.

C U A D R O 1

MÉXICO: ESTABLECIMIENTOS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, SEGÚN TAMAÑO POR NÚMERO DE TRABAJADORES, 1970-1993

Tamaño	1970	%	1975	%	1988	%	1993	%	Tasas de crecimiento 1970-1988	1988-1993	1970-1993
Micro (1-15)	107 174	90.1	106 601	89.9	120 747	87.0	243 107	91.6	0.7	15.0	3.6
Pequeña (16-100)	9 085	7.6	9 074	7.6	13 482	9.7	16 831	6.3	2.2	4.5	2.7
Subtotal	116 259	97.7	115 675	97.5	134 229	96.7	259 938	97.9	0.8	14.1	3.6
Mediana (101-250)	1 715	1.4	1 811	1.5	2 641	1.9	3 204	1.2	2.4	3.9	2.8
Subtotal	117 974	99.2	117 486	99.0	136 870	98.6	263 142	99.1	0.8	14.0	3.5
Grande (más de 250)	1 009	0.8	1 156	1.0	1 965	1.4	2 285	0.9	3.8	3.1	3.6
Total	*118 983*	*100.0*	*118 642*	*100.0*	*138 835*	*100.0*	*265 427*	*100.0*	*0.9*	*13.8*	*3.6*

Fuente: para 1970 y 1975, Miguel Álvarez, "Las empresas manufactureras mexicanas en los ochenta", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 9, México, septiembre de 1991; para 1988, INEGI, *XIII Censo Industrial, 1988*, y para 1993, INEGI, *XIV Censo Industrial, 1993*.

za laboral, y en cómo regular organizaciones cuyos límites y responsabilidades legales son cada vez más difusas.

MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL POR TAMAÑO DE ESTABLECIMIENTO, 1970-1993

En esta parte se muestran algunas características de la industria manufacturera nacional clasificada por tamaño de establecimiento para el período 1970-1993. La idea es ofrecer un panorama evolutivo de la situación que cada estrato de empresas ha tenido en la estructura del sector manufacturero, particularmente de la micro y pequeña industria (MPI). Se confronta la situación que vive la MPI con las observaciones sobre la temporalidad de su importancia económica y la disminución de su tamaño. Los aspectos seleccionados son número de establecimientos, personal ocupado y valor agregado, aunque también se explorarán remuneraciones y productividad para 1993.[36]

Se establece que aunque la importancia atribuida a la MPI se centra en la creación de los empleos y en la generación de ingresos, tiene un carácter estratégico que va más allá de su peso social y que tiene que ver con su contribución potencial para conformar un sistema industrial articulado en su interior.

Respecto al número de trabajadores por establecimiento, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) señala que el desarrollo tecnológico, centrado en ciertos sectores, está reduciendo el tamaño promedio de la planta.[37] Ello, si bien aparenta ser un proceso de desconcentración técnica, en realidad representa un proceso de centralización productiva en la gran empresa que responde al cambio en sus formas de operación. Y aun cuando las unidades productoras más pequeñas ganan presencia económica en el segundo de los dos períodos considerados (1970-1988 y 1988-1993), ésta no se acompaña de un progreso en términos de productividad, eficiencia, condiciones de trabajo o desenvolvimiento microeconómico.

La presentación de los datos y subperíodos considerados responde a la disponibilidad de la información. Las fuentes utilizadas son los censos industriales de varios períodos; dichos censos constituyen la mejor forma de aproximarse al conocimiento de la estructura de la industria por tamaños.[38] Desafortunadamente, aún no hay información para analizar el período 1993-1998, en el cual se han presentado cambios importantes.

Los cuadros 1, 2 y 3 muestran una secular concentración de la actividad industrial del país en la gran empresa en términos de valor agregado, un predominio absoluto de establecimientos micro y pequeños y una distribución del empleo en proporción aproximada de dos quintas partes para los establecimientos grandes y otras dos quintas partes para los micro y pequeños. No obstante, también se observan cambios notables entre períodos que responden a las condiciones de restructuración enfrentadas por el sector manufacturero en los últimos años y que merecen un comentario más amplio dado que ya no son explicados por los planteamientos teóricos aceptados hasta hace poco.

Una de las interpretaciones de la evolución en el tamaño de la industria es de Anderson.[39] Según él, el proceso de industrialización de un país ocurre por etapas. En la primera, tal como sucede hasta mediados de los ochenta, se genera una alta pro-

36. Se parte de la idea de que los indicadores de empleo y de remuneraciones resumen el comportamiento de otros indicadores industriales, de manera que el éxito del modelo de desarrollo económico de un país se refleja en su capacidad para mejorar el nivel de vida de su población, que a su vez se refleja en su capacidad para crear puestos de trabajo bien remunerados (Teresa Rendón y Carlos Salas, "El empleo en México en los ochenta: tendencias y cambios", *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 8, México, agosto de 1993, p. 717).

37. Secofi, *Diagnóstico de la industria mediana y pequeña en México*, Serie temática Industria Mediana y Pequeña, 2a. edición, México, s/f.

38. Hay que tener presente que como resultado de la fiscalización de los pequeños establecimientos de la Secretaría de Hacienda a fines de los ochenta, la cobertura en los censos económicos se elevó, aunque como contraparte también se incrementaron los establecimientos informales.

39. Dennis Anderson, "Small Industry in Developing Countries. A Discussion of Issues", *World Development*, vol. 10, núm 11, 1982.

C U A D R O 2

México: personal ocupado en la industria manufacturera, según tamaño de establecimiento por trabajadores, 1970-1993

Tamaño	1970	%	1975	%	1988	%	1993	%	Tasas de crecimiento 1970-1988	1988-1993	1970-1993
Micro (1-15)	294 882	19	282 756	17	373 854	15	686 097	21	1.3	12.91	3.7
Pequeña (16-100)	357 962	24	349 858	21	521 858	20	643 691	20	2.1	4.29	2.6
Subtotal	652 844	43	632 614	38	895 712	35	1 329 788	41	1.8	8.22	3.1
Mediana (101-250)	270 814	18	281 220	17	413 347	16	498 699	15	2.4	3.83	2.7
Subtotal	923 658	61	913 834	55	1 309 059	51	1 828 487	56	2.0	6.91	3.0
Grande (más de 250)	597 003	39	740 547	45	1 260 704	49	1 417 555	44	4.2	2.37	3.8
Total	*1 520 661*	*100*	*1 654 381*	*100*	*2 569 763*	*100*	*3 246 042*	*100*	*3.0*	*4.78*	*3.4*

Fuente: para 1970 y 1975, Miguel Álvarez, "Las empresas manufactureras mexicanas en los ochenta", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 9, México, septiembre de 1991; para 1988, INEGI, *XIII Censo Industrial, 1988*, y para 1993, INEGI, *XIV Censo Industrial, 1993*.

porción de la producción y el empleo en las empresas más pequeñas. A medida que el proceso avanza, los mayores mercados y economías de escala, junto con la mejor eficiencia tecnológica y administrativa, son aprovechados principalmente por las medianas y grandes empresas.[40] Los cuadros coinciden con lo anterior hasta la primera mitad del decenio pasado, ya que en efecto se reducía la participación de los estratos más pequeños y aumentaba la de los establecimientos de mayor tamaño. Pero desde la segunda mitad de dicho decenio y la primera parte de los noventa, la situación tuvo marcadas alteraciones que tienen que ver con los cambios en las estrategias empresariales, por un lado, y con un deterioro del conjunto del entorno económico, por otro.

En efecto, el número absoluto de unidades de la microindustria en 1970 era de 107 174, con una participación relativa de 90%; de ahí se redujo progresivamente su proporción hasta 87% en 1988, aun cuando en términos absolutos llegó a 120 747. Esta cifra fue menor a los 124 607 establecimientos contabilizados en 1965, que representaban 90.1% del total. En ese lapso la gran industria incrementó su participación de 0.8% (con 1 009 unidades) a 1.4% (con 1 965 unidades). Sin embargo, entre 1988 y 1993, la microindustria duplica el número de establecimientos al alcanzar una tasa de crecimiento promedio anual de 15%, contra 0.7% del período anterior, superior a los demás estratos y al promedio nacional que fue de 13.8% (véase el cuadro 1).

Como conjunto la MPI mantiene casi invariable su participación en el número de establecimientos, pero en 1988 y 1993 tiene un comportamiento opuesto ya que mientras en el primer año la micro redujo casi tres unidades su participación respecto al año censal anterior, la pequeña lo aumentó en dos; en 1993 la primera gana cuatro y medio puntos, en tanto que la segunda perdió tres y medio. Esto podría interpretarse como el paso de industrias pequeñas a micro ante la reducción de plazas de trabajo. La mediana empresa, por su parte, tiene un comportamiento similar a la grande: crece en número hasta 1988 para disminuir posteriormente.

40. Miguel Álvarez, "Las empresas manufactureras mexicanas en los ochenta", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 9, México, septiembre de 1991, p. 830.

Con el empleo sucede lo mismo: hasta 1988 la participación porcentual de la MPI tendía a reducirse en favor de la grande; pero al llegar 1993 se habían creado sólo en el estrato de la micro 300 000 empleos, con una tasa de crecimiento promedio anual de 12.9%, cuando entre 1970 y 1988 sólo se habían creado alrededor de 80 000, con una tasa de 1.3% (véase el cuadro 2). La gran industria tiene su máxima participación porcentual en 1988 para retroceder en 1993, período en que aportó poco más de 150 000 nuevos empleos. Aún así, junto con la micro, creció a una tasa superior a la nacional en el total de los dos lapsos. Los estratos pequeño y mediano han tenido una evolución estable en este aspecto.

No obstante lo anterior, con tan sólo 0.9% de los establecimientos, la gran industria aporta 44% del empleo industrial y 62% del valor agregado; la micro y pequeña, con 97.9% de las unidades productoras, da empleo a 41% de los trabajadores del sector y crea 23.9% del valor agregado. De este modo resulta que los grandes establecimientos en promedio generan mayor unidad de producto por trabajador ocupado.

C U A D R O 3

México: PIB de la industria manufacturera, según tamaño de establecimiento, 1980-1993 (porcentajes)

Tamaño del establecimiento por número de trabajadores	Participación 1980	1985	1988	1993	Tasas de crecimiento 1980-1988	1988-1993	1980-1993
Micro (1-15)	n.d.	n.d.	4.2	9.9	n.d.	28.5	n.d.
Pequeña (16-100)	n.d.	n.d.	12.0	14.1	n.d.	12.1	n.d.
Subtotal	14.7	15.3	16.2	23.9	– 1.8	17.3	5.1
Mediana (101-250)	10.9	8.0	13.5	13.9	– 0.4	9.2	3.2
Subtotal	25.6	23.3	29.7	37.8	– 1.2	13.9	4.4
Grande (más de 250)	74.3	76.7	70.3	62.1	– 3.6	5.8	– 0.1
Total	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*– 2.9*	*8.5*	*1.3*

n.d.= no hay datos.
Fuente: INEGI, Censos Industriales.

Después de una creciente concentración del valor agregado en la gran industria (véase el cuadro 3) hasta de 76.7% en 1985, ésta se reduce a su mínimo histórico en el período considerado (1993) con 62.1%. La micro, pequeña y mediana suman en el mismo año 37.8%, después de un mínimo de 23.3.% en 1985. Es notable sobre todo el aporte del sector micro que en el último período intercensal avanza 5.7 unidades o siete si se suma con la pequeña. Sin embargo, será necesario revisar los datos del censo industrial que se levantará en 1999 para determinar si se trata de un cambio duradero o sólo fue una variación coyuntural.

El cuadro 4 corrobora la disminución del tamaño promedio del establecimiento, siendo notable el caso de la gran empresa, aunque se da apenas después de 1988. Las causas están en la obligada optimización de su capacidad productiva que se llevó a cabo con la apertura comercial de fines del decenio de los ochenta. Hasta ahora se puede hablar de un alto peso social de la MPI y un alto peso económico de la grande. Asimismo, resalta la estabilidad que en el largo plazo ha tenido la pequeña y mediana industria, como lo muestra su tamaño promedio de alrededor de 38 y de 155 trabajadores, respectivamente. La menor variabilidad de su participación en el conjunto de los indicadores las convierte en los estratos menos afectados por los ciclos económicos.

Ahora bien ¿en qué basaron su crecimiento la gran industria, sobre todo en los años ochenta, y la micro a fines de los ochenta y principios de los noventa? Según Álvarez,[41] la gran industria se favoreció en los ochenta por una serie de medidas financieras, de comercio exterior, laborales y fiscales, entre otras. Por ejemplo, las devaluaciones de la moneda, la eliminación de subsidios de las tasas de interés de la banca de desarrollo para promover las exportaciones, el abaratamiento de la mano de obra por la política de contención salarial, la disponibilidad de créditos y la existencia de infraestructura. Menciona también un entorno mundial relativamente favorable, sobre todo en el período 1983-1989, cuando hubo una expansión moderada de la economía mundial.

Por lo general las grandes empresas están en condiciones de ejercer mayor influencia en el gobierno para obtener ayuda, lo que se suma a su propia capacidad para introducir nuevos productos y procesos, manipular precios, invertir en publicidad, etcétera.[42] La microindustria, por el contrario, históricamente careció de representación en las cámaras industriales, no recibió un apoyo equiparable al de la gran industria y sólo hasta finales de los ochenta hubo muestras de interés en su situación. La causa principal de su decaída, sin embargo, parece ser el debilitamiento de su mercado interno y, en el caso de algunas ramas industriales, la apertura comercial de 1986-1987. Una causa secundaria pudo ser su transformación en pequeñas o medianas empresas, que iniciaban sus operaciones a escalas mayores, un

C U A D R O 4

MÉXICO: TAMAÑO PROMEDIO DEL ESTABLECIMIENTO MANUFACTURERO POR NÚMERO DE TRABAJADORES, 1970-1993 (PORCENTAJES)

Tamaño	Participación				Variación		
	1970	*1975*	*1988*	*1993*	*1970-1988*	*1988-1993*	*1970-1993*
Micro (1-15)	2.7	2.6	3.1	2.8	14.8	– 9.68	3.70
Pequeña (16-100)	39.4	38.5	38.7	38.2	– 1.8	– 1.29	– 3.05
Mediana (101-250)	157.9	155.2	156.8	155.6	– 0.7	– 0.77	– 1.46
Grande (más de 250)	591.6	640.6	677.1	620.4	14.5	– 8.37	4.87
Total	*12.8*	*13.9*	*19.0*	*12.0*	*48.4*	*– 36.84*	*– 6.25*

Fuente: Miguel Álvarez, "Las empresas manufactureras mexicanas en los ochenta", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 9, México, septiembre de 1991, e INEGI, *Censos industriales* 1988 y 1993.

cambio de giro a comercio y servicios, o su conversión en establecimientos informales.

Contrario a lo que podría esperarse, la destacada recuperación que tuvo el estrato micro al inicio de los noventa no significa necesariamente que su desempeño haya tenido notable mejoría, sino que tiene que ver con lo que ocurre en el sector manufacturero. La economía en general creció, pero enfrentaba en esos años un proceso de restructuración que más que homogeneizar, polarizaba a las unidades productoras en términos de desarrollo tecnológico, de estructura organizativa y de calificación de personal. Gran parte de los nuevos microestablecimientos tienen origen en los ajustes de personal en la gran industria y no en una evolución macroeconómica positiva. El resurgimiento de la microempresa no constituye un sector manufacturero más equilibrado con relación al período anterior de crisis profunda, ni representa la creación de empleos remunerativos y permanentes. Por el contrario, se asocia a empleos de menor calidad que carecen de las prestaciones mínimas y a un involucramiento mayor de la familia en la actividad productiva.

Algunos estudios de caso recientes arrojan datos interesantes acerca de la naturaleza de la microindustria y la microempresa en general que muestran el nivel de atraso estructural en que éstas se encuentran. Entre los principales aspectos que afectan su desarrollo destacan los problemas de dirección y administración, la falta de liderazgo, la baja calificación de los recursos humanos, un mercado de ventas restringido, dificultades en el proceso de producción, la falta de sistemas contables, la alta imposición fiscal y los problemas derivados de su propia escala, como la falta de capacidad para adquirir insumos baratos y para practicar la mercadotecnia.[43] Estos problemas se ven acentuados por las políticas gubernamentales de fomento de esas unidades, funda-

41. *Ibid.*, p. 829.

42. Alfonso Anaya, "La pequeña y mediana industria en México: tendencias a nivel sectorial y de rama", *Investigación Económica*, núm. 185, México, 1988, pp. 103-125.

43. Araceli Jurado, "Diagnóstico integral de la micro y pequeña empresa en México, D.F.", en Leonel Corona (coord.), *Pequeña y mediana empresa: del diagnóstico a las políticas*, UNAM, 1997, pp. 19-34, y Antonio Meza, "Reflexión sobre las causas de mortandad de la micro y pequeña empresa", en *ibid.*, pp. 88-119.

mentadas únicamente en un financiamiento por lo general magro y sin asesorías. No cabe más que esperar que la pequeña empresa subsista y siga aportando poco a un sector industrial viable económica y socialmente.

La pérdida de poder de la gran industria, observada en su menor participación en los principales indicadores económicos, es sólo aparente. Lo que ha sucedido en escala mundial es una reconfiguración basada en acuerdos entre las empresas grandes, principalmente, aunque también entre las pequeñas. Esto entraña una dicotomía centro-periferia que para Harrison[44] es una concentración sin centralización, que se refiere a la concentración de facultades de decisión y al poder económico en las grandes empresas, al mismo tiempo que se produce una descentralización técnica e incluso geográfica de las actividades de producción. Al respecto, Alba[45] documenta la importancia que cobran el intercambio de información y la coordinación horizontal para las empresas mexicanas más grandes e innovadoras. Estos grupos empresariales, de hecho, aportan aproximadamente un tercio del PIB nacional.[46]

El peso económico de la gran empresa y el social de la pequeña

La proliferación de pequeños negocios y la disminución de su tamaño ya había sido identificada por Rendón y Salas en el comercio y las manufacturas para el período 1985-1989.[47] Interpretaron que este crecimiento es resultado de la menor capacidad de la industria manufacturera para generar empleos y refleja un cambio hacia la terciarización de la estructura laboral del país, que por cierto no constituía una ampliación de oportunidades de empleo formal o remunerado.

C U A

Estructura y dinámica de los microestablecimientos manufactureros

Microestratos por número de trabajadores	Estructura y dinámica interna					
	1		2		3	
	1988	*1993*	*1988*	*1993*	*1988*	*1993*
0-2	49.4	57.5	3.9	6.7	0.9	4.0
3-5	26.6	24.1	5.0	7.1	1.3	1.9
6-15	10.9	10.0	5.3	7.3	2.0	3.9
Total	*87.0*	*91.6*	*14.2*	*21.1*	*4.2*	*9.9*

TC. Tasa de crecimiento promedio anual.
1. Establecimientos.
2. Personal ocupado.
3. Valor agregado.
4. Formación de capital fijo.
5. Remuneraciones.

Fuente: INEGI, Censos Industriales.

En efecto, una característica importante relacionada con el aumento de los microestablecimientos es la alta participación de personal no remunerado. Según Rendón y Salas,[48] la terciarización del empleo se debe a la necesidad de ingresos más que a las oportunidades de trabajo. Otros trabajos dedicados sólo al sector manufacturero concuerdan con lo anterior, al señalar que el número de microindustrias informales rebasa el total de industrias formales de tamaño pequeño, mediano y grande. Alba,[49] por ejemplo, habla de 100 000.

Una revisión a detalle del comportamiento de las microempresas manufactureras en el último período intercensal (1988-1993) corrobora que efectivamente son las unidades más pequeñas, de hasta cinco trabajadores, las más dinámicas en cuanto a establecimientos, personal ocupado e incluso en la generación de valor agregado. Pero al mismo tiempo, son las que peor remuneran a sus trabajadores. Mientras en 1988 la mitad de los establecimientos manufactureros del país eran de hasta dos trabajadores, en 1993 su participación alcanza 57.5% (véase el cuadro 5). De igual forma avanzan en el empleo (de 3.9 a 6.7 por ciento), en el valor agregado (de 0.9 a 4 por ciento) y en la formación bruta de capital fijo (de 1.0 a 1.6 por ciento). Las remuneraciones permanecieron igual (0.3%).

Si se consideran las unidades productoras de hasta cinco trabajadores, la situación no cambia mucho: en los dos años considerados crece su participación en el total de establecimientos del país de 76 a 81.6 por ciento; en personal ocupado de 8.9 a 13.8 por ciento; en el valor agregado de 2.2 a 5.9 por ciento; en formación de capital de 2.7 a 2.9 por ciento. Su menor participación es en las remuneraciones, aun cuando avanzan dos décimas de un punto porcentual. Lo mismo se percibe si la

44. Harrison, "El mito...", *op. cit.*

45. Carlos Alba, *Liderazgo y reorganización de las empresas mexicanas. Una perspectiva comparada*, Coparmex, Konrad Adenauer Stiftung y El Colegio de México, 1997.

46. Jorge Basave, investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, al hacer públicos los resultados de una investigación sobre los grupos empresariales de México indicó que los 30 principales aportan casi un tercio del PIB del país; su fórmula de tecnología, competitividad, calidad total, precios, alianzas con transnacionales y exportaciones, los ha hecho inmunes a las crisis económicas. Su fuerte capitalización les da acceso a instrumentos financieros bursátiles internacionales y de cobertura cambiaria, con lo cual evitan depender del financiamiento bancario local, generalmente caro. Asimismo, tienen suficiente poder para incidir en la formulación de la política económica y son la tercera fuerza exportadora después de la maquiladora y la industria automovilística. El lado oscuro es que no impulsan al resto de la economía por no tener encadenamientos con la pequeña y mediana industria y contribuyen de forma importante al déficit de la balanza comercial. *El Financiero*, 18 de julio de 1998, p. 6.

47. Teresa Rendón y Carlos Salas, "El mercado de trabajo no agrícola en México. Tendencias y cambios recientes", en *Ajuste estructural, mercado laboral y TLC*, Fundación Friedrich Ebert, El Colegio de México y El Colegio de la Frontera Norte, México, 1992, p. 19.

48. Teresa Rendón y Carlos Salas, "La pequeña empresa en el marco del TLC", *Momento Económico*, núm. 57, UNAM, México, 1991, pp. 2-7.

49. Carlos Alba, *op. cit.*, p. 461.

D R O 5

Y PARTICIPACIÓN NACIONAL, SEGÚN ALGUNOS INDICADORES,[1] 1980-1993

Participación nacional							Participación en el total nacional									
4		5		TC 1988-1993			1		2		3		4		5	
1988	*1993*	*1988*	*1993*	*1*	*2*	*3*	*1988*	*1993*	*1988*	*1993*	*1988*	*1993*	*1988*	*1993*	*1988*	*1993*
1.0	1.6	0.3	0.3	17.3	16.4	45.9	56.8	62.8	27.4	31.8	21.6	40.7	18.4	30.7	7.2	6.8
1.7	1.3	1.1	1.3	11.6	11.7	17.2	30.6	26.3	35.5	33.6	31.2	19.7	30.4	24.2	24.2	26.1
2.8	2.4	2.3	3.5	11.9	11.3	24.0	12.5	10.9	37.2	34.5	47.2	39.6	51.2	45.2	45.2	67.2
5.5	*5.2*	*3.7*	*5.2*	*15.0*	*12.9*	*28.5*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*

comparación se hace exclusivamente entre los tres subgrupos de microempresas donde los de 0-2 y 3-5 tienen un mayor dinamismo en todas las variables, excepto en remuneraciones.

Desde este punto de vista la gran empresa, tanto en comercio como en manufactura, es la que en nivel agregado hace un mayor aporte al crecimiento económico; sobre todo para el empleo formal. La microempresa funciona en gran medida como una forma de autoempleo no remunerado o de empleo "informal remunerado". En ello radica su importancia social, sin negar su destacada importancia económica.

Comentarios finales

Justo cuando parecía haber consenso de que en la era del posfordismo la pequeña industria había llegado para quedarse como imagen de la eficiencia económica y para ser la beneficiaria de los más importantes cambios tecnológicos y la mejor generadora de empleo, los titulares de periódicos y revistas que anteriormente habían anunciado la crisis de las empresas gigantes comunicaban ahora una avalancha de fusiones, adquisiciones y alianzas estratégicas que dejan en claro que dicha crisis fue sólo temporal. Los gigantes económicos se restructuran y se deshacen de lo que las hacía rígidas: tecnologías obsoletas, trabajadores no esenciales y producción centralizada.

Contrario también a la abrumadora propaganda en apoyo al libre mercado, el propio Estado allanó el camino a las grandes empresas al desregular la economía y facilitar la flexibilidad laboral, e incluso no escatimó recursos en la fase de privatización de las empresas públicas para entregar unidades saludables en términos financieros. El resultado es que la gran industria es ahora más eficiente: controla grandes cantidades de recursos, posee los últimos avances tecnológicos, tiene excelentes relaciones con los gobiernos y domina el factor trabajo. En otras palabras, controla el espacio y tiempo económicos.

El dominio de las grandes empresas en los sectores productivos más eficientes y avanzados es algo común y permanente en Asia (*keiretsu* en Japón y *chaebol* en Corea), Estados Unidos y Europa (transnacionales), e incluso en los países en desarrollo (grandes grupos empresariales). En todos los lugares se han conformado conglomerados financieros, industriales y de servicios, que incluso han modificado la concepción tradicional de los sectores económicos.

Aunada a la transformación de la gran empresa, está la conformación de redes productivas de alcance mundial o subnacional, en las cuales las pequeñas industrias, a pesar de ocupar una posición operativa más que de control de las decisiones estratégicas, tienen un papel destacado e irremplazable. El impulso a las pequeñas industrias encuentra su legitimidad en la necesidad de fortalecer su posición y vínculos con empresas favorablemente posicionadas y con aquellas otras que les permitan superar problemas individuales (cooperación interindustrial) creando un tejido articulado de producción y una atmósfera competitiva. También son importantes el efecto que tienen en la reducción de la brecha económica y social en las naciones en desarrollo y su contribución a una distribución territorial de las actividades productivas menos concentrada.

En México, el reto que impone el desarrollo de la industria manufacturera por medio del apoyo a los micro y pequeños establecimientos se mantiene vigente en tanto no haya una correspondencia entre su alta participación en el empleo y su baja participación en el PIB sectorial, y en tanto no se genere una vía propia para construir un sector integrado al resto de la economía que sea competitivo. Las alternativas no son fáciles de encontrar, ya que se requiere de la conjugación favorable de condiciones institucionales, económicas e incluso culturales. Pero sobre todo, es importante que operen de manera simultánea para que se manifiesten como una eficiencia colectiva y no sólo individual.

Intervención financiera y apoyo a la micro y pequeña empresa en México

CARLOS MARTÍNEZ-TOVILLA*

Este artículo analiza la política de apoyo financiero a la micro y pequeña empresa (MYPE) en las 32 entidades de México. Se pretende determinar la existencia de una política de complementación financiera a raíz de la respectiva liberalización de los años ochenta y la crisis de la segunda mitad de los noventa. Se reflexiona en torno de las razones de la intervención estatal en el mercado financiero y sus instrumentos y se revisa el desarrollo de la intervención en el país durante las últimas dos décadas. Se concluye que el papel del Estado en general, y de una política de MYPE en particular, consiste cada vez más en complementar y profundizar el mercado financiero. Se establece que el objetivo de una política para la microempresa es promover el empleo y que éste se consigue, en la experiencia europea, mediante acciones de complementación y aliento de la internacionalización. Por último, se examinan los instrumentos de apoyo a la pequeña empresa en cada una de las 32 entidades del país y se concluye con una reflexión en torno de si esos instrumentos son representativos de la complementación financiera.

Racionalidad de la intervención estatal en el mercado financiero

Las fallas en el funcionamiento del mercado financiero son de mayor gravedad que las que se registran en los mercados de bienes y servicios debido al papel central que desempeña aquel mercado en la economía como medio de pago y sistema de ahorro y crédito y transacciones. Son precisamente estas fallas las que justifican la intervención del Estado. Stiglitz presenta siete fallas del mercado que la acción estatal debe corregir y destaca la inadecuada supervisión de los agentes y recursos, las situaciones que ponen en riesgo la estabilidad del sistema financiero, la existencia de mercados incompletos y la ineficiencia de los mercados.[1] Los objetivos de la intervención radican en asegurar la solvencia bancaria y la competencia en el sistema, contribuir a la estabilidad macroeconómica y la asignación eficiente de recursos, proteger al consumidor y estimular el crecimiento. Los instrumentos que emplea son primordialmente la regulación, derivada del poder estatal para imponer incentivos y lograr su obligatoriedad; la represión financiera, consistente en limitar las tasas de interés en el sistema, y los programas de crédito directo.

La regulación y la supervisión consisten en acciones tendientes a alinear incentivos entre los administradores financieros y el Estado con el fin de asegurar la solvencia del sistema. Una medida regulatoria es la imposición de niveles mínimos de capitalización bancaria (por ejemplo, 8% en México) calculados con referencias internacionales y formulados de manera que una sana relación de capital a activos en riesgo refleja la solidez del negocio en marcha, al tiempo que contribuye a la solvencia del sistema financiero.

Otro caso de regulación es limitar las posibles causas de conflicto de intereses que someten al sistema a riesgos cuando las decisiones del administrador financiero se separan u oponen a los objetivos de su institución. La restricción del crédito a trabajadores bancarios o a parientes, los límites máximos de cartera por acreditado y la prohibición de los créditos relacionados son ejemplos de esas limitaciones.

* *Consejo Poblano de Apoyo a la Microempresa <dado@podernet.com.mx>.*

1. Joseph Stiglitz, *The Role of the State in Financial Markets*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1993.

El Estado recurre a la represión financiera cuando le interesa mantener bajas las tasas de interés para financiar proyectos que considera prioritarios o cuando desea limitar el costo financiero para disminuir los riesgos de incumplimiento en el pago de la cartera. El encaje legal y los cajones de crédito son también formas de represión en la medida en que reducen, regulan y dirigen la disponibilidad de fondos prestables y el costo del dinero. La estatización de la banca puede verse como una expresión extrema de represión financiera.[2]

Finalmente, el Estado asume la tarea del crédito directo en las áreas de la economía que desea impulsar, justificando la corrección de fallas de mercado y el fomento de la inversión en actividades productivas, frecuentemente de larga maduración y riesgosas. El crédito directo tiene sentido si el gobierno posee ventajas para obligar a los acreditados a cumplir condiciones contractuales; si puede acompañar de estímulos fiscales al crédito, o si posee información que le dé el equivalente de un historial crediticio. Asimismo, si los oficiales de crédito estatales tienen la capacidad y la disposición para ejercer el proceso de crédito de manera eficiente, éste presenta probabilidades de éxito; de otra manera los resultados pueden ser desastrosos.

En resumen, el propósito de toda intervención es mejorar el nivel de bienestar de la sociedad y, en el caso de la intervención en los mercados financieros, ese objetivo adopta la forma de aseguramiento de solvencia y eficiencia del sistema.

La intervención estatal en México

En este marco se han dado intervenciones, incluidas las políticas de las micro y pequeñas empresas basadas en el empleo del crédito directo y el uso de la represión financiera en su favor, es decir, asignación de cajones de crédito, control y subsidio a las tasas de interés y altos encajes legales para financiar los programas del gobierno en esa materia.

Sin embargo, las bases de este tipo de intervención se cuestionaron a raíz del subdesarrollo de los mercados de capitales en países dependientes de subsidios, del pobre historial del Estado como banquero y de los episodios internacionales de crisis financiera de los últimos 20 años. En su lugar, se ha planteado la liberalización o reforma financiera como el marco de toda política, de acuerdo con la teoría neoclásica predominante.[3] La liberalización persigue, sin recurrir a la represión, el desarrollo de mercados locales de capital con el fin de promover el ahorro y la inversión y lograr una asignación eficiente de recursos.

Así, el papel del Estado se transforma de interventor directo o cuasi directo en complementador y profundizador del mercado financiero orientado a cubrir y desarrollar las áreas que éste por naturaleza no atiende. En México esta reforma se presentó a finales de los ochenta y reconfiguró el escenario para el ejercicio de una política de MYPE, la cual ha tenido que recurrir de manera creciente a los mercados de dinero y capital que la reforma intenta desarrollar, dejando paulatinamente de recibir crédito directo o subsidios a la tasa de interés. Enseguida se analiza ese cambio en la política por medio del examen de los instrumentos de intervención.

Represión

La reforma financiera de 1988-1991 se dirigió a eliminar ciertas limitaciones del sistema con el fin de contribuir a la estabilidad macroeconómica y al aumento del ahorro tanto interno como externo.[4] Entre dichas limitaciones se encontraban las restricciones cuantitativas y cualitativas al crédito, tasas de interés reguladas, financiamiento del déficit público vía encaje legal y préstamos forzados de la banca nacionalizada. En 1988 y 1989 se liberaron las tasas de interés y los términos de maduración y el requerimiento de reserva mínima se sustituyó por un coeficiente de liquidez, luego revocado. Se crearon nuevos instrumentos para financiar el déficit público (Cetes y Tesobonos), liberándose recursos adicionales para el crédito privado. Finalmente, de 1991 a 1994 se privatizaron los bancos, contribuyendo a una expansión adicional del crédito al sector privado. Así, en el caso mexicano, como en muchos otros, esa forma de intervención estatal prácticamente se eliminó, a diferencia de la regulación.

Regulación

En las últimas dos décadas la regulación y la supervisión financieras se han visto rebasadas por la expansión de crédito que acompaña a una reforma financiera, lo que ha conducido, a su vez, al reforzamiento de este instrumento. Es el caso de países tan diversos como Estados Unidos (1982-1991), Japón (1990), Suecia (1991) y Corea y Tailandia e Indonesia en la segunda mitad de los noventa.[5] También fue el caso de México tras la expansión del crédito de 1988 a 1994 en que, además, se dio la reprivatización de la banca.[6] La creación de la autoridad reguladora se explica fácilmente si se considera la magnitud de la crisis medida por el costo

2. La expresión cajones de crédito fue ampliamente usada en México en las décadas de los sesenta y setenta para denotar que una parte de la captación bancaria debía por regulación destinarse a determinada actividad económica considerada prioritaria; por ejemplo, el cajón para agricultura.

3. Ronald Mackinnon, *Dinero y capital en el desarrollo económico*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1981, y E. Shaw, *Financial Deepening in Economic Development*, Oxford University Press, Nueva York, 1973.

4. Pedro Aspe, *Economic Transformation: The Mexican Way*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1993.

5. V. Sundararajan y Tomás Baliño, *Banking Crisis: Cases and Issues*, FMI, Washington, 1991, y Rafael del Villas, José Antonio Murillo y Daniel Backal, *La crisis financiera en Asia: orígenes y evolución en 1997 y 1998*, Serie de Documentos de Investigación del Banco de México, diciembre de 1998.

6. En México, el crecimiento del crédito de la banca comercial al sector privado registró una tasa anual de 25% en este período.

del rescate bancario: para México McQuerry estimó 15% del PIB; para Argentina, 55% (1980-1982); Chile, 41% (1981-1983) y 31% en Uruguay (1981-1984).[7]

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) reaccionó a esta crisis reforzando la supervisión e introduciendo nuevas reglas a partir de 1995. Mediante 18 circulares buscó el fortalecimiento de la administración de riesgos bancarios (circulares 1 423 y 1 353) y de la calidad del capital (1 315, 1 356, 1 401, 1 431 y 1 368) y modificó los criterios de contabilidad para reflejar la situación real del balance de los intermediarios a estándares internacionales (1 284, 1 343, 1 372, 1 231 y 1 152). También introdujo nuevas disposiciones de carácter prudencial, como la integración de expedientes de crédito (1 354) y el tratamiento de intereses no cobrados con el fin de reflejar los riesgos del crédito y mejorar los niveles de provisión ante la eventual irrecuperabilidad (1 251, 1 297, 1 317 y 1 330).[8]

Crédito directo

En esta modalidad se ha dado, antes y después de 1994, un fenómeno de agudización de la intervención, seguido de uno de desintervención. Quizá el ejemplo más claro sea el de las instituciones de banca de desarrollo, cuyo crédito directo o cuasi directo creció de forma inusitada, culminando este episodio en el año señalado cuando la devaluación y otros factores resultaron en la caída del valor de las garantías y la solvencia de los acreditados.

Los fondos de fomento de Nacional Financiera (Nafin), así como las uniones de crédito, constituyen ejemplos de crédito cuasi directo del Estado.[9] Los primeros llegaron a cerca de 120 en 1994 y se redujeron a 32 en 1999, de los cuales 12 se encontraban en extinción o fuera de operación. Las uniones de crédito experimentaron un patrón similar de manera que, en conjunto, los intermediarios financieros no bancarios de esa institución de desarrollo pasaron de más de 250 en 1994 a menos de 60 cinco años después.

La prioridad conferida a la recuperación de carteras desde 1995 (ADE, Fopyme, Punto Final) y el reforzamiento de la regulación y la supervisión de intermediarios como éstos, pusieron al Estado en una situación de incapacidad técnica para utilizar esta herramienta de intervención.

7. McQuerry calcula que aun el valor de los créditos vencidos en México (32 millones de dólares) es menor que en Argentina (42.5 millones), Colombia (40 millones) y Venezuela (57.2 millones). Elizabeth McQuerry, "The Banking Sector Rescue in Mexico", *Federal Reserve Bank of Atlanta*, tercer trimestre de 1999.

8. Para una revisión inicial véase Apéndice Temático de Disposiciones Expedidas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores <www.cnbv.gob.mx>, a 1999.

9. Los fondos de fomento consisten en la aportación de un patrimonio de los gobiernos estatales, principalmente, en un fideicomiso instituido en Nafin, con el fin de garantizar y obtener líneas de crédito de hasta diez veces para programas de microempresas. Éstos son manejados por personal contratado por el fideicomiso, con dependencia o influencia del gobierno estatal.

En suma, de los tres instrumentos de intervención estudiados, la regulación es el único cuyo uso se ha extendido, en tanto que el único instrumento a disposición de las entidades federativas, el crédito directo, ha limitado severamente sus posibilidades. Por tanto, parece confirmarse la hipótesis de que la política de apoyo a la MYPE se tiene que basar en la complementación y la profundización financieras en un entorno de liberalización.

Intervención financiera y política en la pequeña empresa

En lo que sigue se presentan tendencias contemporáneas sobre la intervención del Estado en apoyo de la pequeña empresa y se relacionan con el concepto de complementación financiera. En primer lugar se define el término de pequeña empresa y se destaca su situación e importancia en la economía; enseguida se describen algunos puntos de acuerdo sobre una política de apoyo a esas unidades y, finalmente, se destacan las acciones de complementación de esta política.

Con frecuencia se alude a la situación y la importancia de las micro y pequeñas (y medianas) empresas, prestándose mayor atención a su tamaño que a sus fortalezas y debilidades. Es decir, las MYPE parecen relevantes porque son pequeñas y subdesarrolladas, no por su posición estratégica en la economía real. De manera que es conveniente iniciar con una definición formal: la microempresa en México es la unidad productiva cuyos empleados no rebasan de 20 en el sector servicios, de cinco en el comercio y de 30 en las manufacturas.[10] La definición es específica en términos geográficos; por ejemplo, en la Unión Europea se consideran empresas pequeñas y medianas las que cuentan con menos de 250 empleados, venden menos de 40 millones de ecus o cuyo balance no excede de 27 millones de ecus y que la participación de una gran empresa no es superior a 25% del capital social.

La importancia de la pequeña empresa

Las MYPE son importantes pues componen una parte significativa del total de las empresas y poseen fortalezas que pueden aportar a la economía real. Seesing y Barbieri y Ferrante coinciden en las fuerzas y las debilidades de este tipo de establecimientos.[11] Las primeras son flexibilidad productiva, alta generación de empleo, adaptación a cambios del mercado y capacidad de reconversión de estrategias y estructura empresarial. Las debilidades incluyen escasa capitalización, difícil acceso a los mercados de capitales, alta percepción de riesgo por parte de la banca,

10. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 1999.

11. Carlo Barbieri y Giorgio Ferrante, "La internacionalización de las Pymes: la experiencia italiana", *El Mercado de Valores*, noviembre de 1998, y Oliver Seesing, "Esquemas de apoyo a las Pymes. La experiencia del banco alemán KFW", *El Mercado de Valores*, noviembre de 1998.

fragilidad administrativa y escaso poder de negociación y altos costos de transacción (véase el cuadro 1).

Además de su alta participación en el empleo y en el número de empresas, las MYPE mexicanas contribuyen con cerca de 50% del PIB, en tanto que en países como Italia 49.9% de las exportaciones proviene de la microempresa. Consecuentemente, apoyar a esas unidades tiene sentido en tanto que promueve la generación de empleo, la distribución del ingreso y la flexibilidad del aparato productivo.

C U A D R O 1

Importancia relativa de las medianas y las pequeñas empresas en Europa y México

	Participación porcentual	
	Empleo total	*Total de empresas*
México	77	99.9
España	81	99.9
Portugal	77	n.d.
Bélgica	56	n.d.
Países Bajos	61	n.d.
Irlanda	79	n.d.
Italia	77	98.0

n.d. = No disponible.
Fuente: Carlo Barbieri y Giorgio Ferrante, "La internacionalización de las Pymes: la experiencia italiana", *El Mercado de Valores*, noviembre de 1998.

Política para la pequeña empresa

Puede decirse que el objetivo de la política de apoyo a la pequeña empresa es la generación de empleo y que las políticas financieras y de promoción de su internacionalización apoyan la consecución de este objetivo. Sin embargo, en condiciones de mercado se da una segmentación del crédito que tiende a excluir los proyectos de las MYPE precisamente porque aparecen más riesgosos que otros, por su insuficiencia de garantías y capital y por su fragilidad administrativa. De modo que el funcionamiento esperado del mercado tras la reforma financiera, mayor ahorro-mayor inversión-mejor asignación de recursos, no necesariamente permite la ocurrencia de externalidades positivas, por ejemplo, generación de empleo y desarrollo tecnológico, que con frecuencia caracterizan a los proyectos de las MYPE. Por tanto, el Estado tiene un caso para la intervención mediante acciones de complementación financiera.[12]

La complementación financiera consiste en la movilización de ahorros hacia el financiamiento de proyectos rentables, la provisión de recursos de largo plazo, la promoción del acceso al sistema financiero de la pequeña empresa (bancarización) y el subsidio del costo de transacción en el financiamiento de las MYPE. La creación de instrumentos de largo plazo, de bajos rendimiento y costo, los programas de capitalización, las sociedades de garantía y los modelos de bajo costo de transacción, como el microcrédito, son ejemplos de acciones de complementación.

Sin embargo, la puesta en marcha de estas acciones es costosa y la disponibilidad de recursos públicos insuficiente en un Estado adelgazante,[13] lo que hace necesario encontrar medios de cooperación entre los sectores interesados en el desarrollo de las pequeñas empresas. Un mecanismo de cooperación conocido como *additionality* entre los sectores público y privado amplía las posibilidades de desarrollar una política para las MYPE y adquiere, incluso, carácter de política oficial en la Unión Europea por medio del Consejo Europeo de Amsterdam de junio de 1997 (*Amsterdam Special Action Programme, ASAP*). Becker la resume como: "La actuación de instituciones financieras de carácter público, ya sea en la Unión Europea o en escala nacional, en cooperación con las privadas, para promover la creación de empleo mediante las MYPE".[14]

En tanto, la promoción de la internacionalización consiste en el aliento de las exportaciones y de la inversión extranjera, la cooperación internacional y el otorgamiento de facilidades para la actividad comercial en los destinos de la exportación.

Acciones de intervención financiera

Para cerrar esta sección se presenta el tipo de acciones características de una política de complementación financiera e internacionalización de las MYPE en el ámbito europeo.

Llenar los huecos de los mercados financieros

En economías con sistemas financieros atrasados resulta más predecible la captación de corto plazo y a tasas variables debido a que su mercado de capitales es poco profundo y variado para financiar proyectos de larga maduración. La provisión de recursos de largo plazo y a tasas fijas es una acción de complementación destacada, bien representada por el Instituto de Crédito Oficial español (ICO), el cual provee recursos para créditos de 5 a 7 años en su línea de pequeña empresa.

Oferta de recursos a tasas reales

Los programas de apoyo a la pequeña empresa cuentan con recursos escasos y es cada vez menos posible el otorgamiento de subsidios. Por tanto, lo relevante es contar con plazos, tasas y acceso al crédito adecuados incluso a costos reales y no el sub-

12. Carolina Antezano, "Liberalización financiera y desarrollo económico: consideraciones generales", en *Liberación financiera y banca de desarrollo*, Biblioteca Nafin, núm. 8, México, 1994.

13. Carlo Barbieri y Giorgio Ferrante, *op. cit.*

14. Fernando Becker Zuazúa, "Apoyos a las pequeñas y medianas empresas. El caso de España", *El Mercado de Valores*, noviembre de 1998.

sidio a la tasa en créditos a la microempresa.[15] El KFW de Alemania otorga prioridad a las acciones encaminadas a la superación de las debilidades estructurales de las MYPE, excluido de manera explícita el crédito subsidiado.

Operación mediante intermediarios financieros

Desde el punto de vista de la racionalidad económica, el Estado no se encuentra en posición superior al sector privado en materia de crédito. Por tanto, se ha optado por profesionalizar y apoyar el ejercicio del crédito a la pequeña empresa por medio de los intermediarios financieros formales, en tanto que el Estado, en lugar de competir con ellos, los complementa con programas, promoción y fondeo. En 1997 las MYPE italianas utilizaron 58% de los créditos de exportación y lo hicieron por medio del sistema bancario enlazado con Mediocredito Centrale, en tanto que el ICO español otorgó casi 23 000 créditos con una sola oficina en Madrid, pero operando vía convenios con instituciones financieras y comunidades autónomas.

Simplificar el acceso al financiamiento

Rojas y Rojas muestran que la mejor forma de apoyar financieramente a la pequeña empresa no es subsidiando la tasa, sino reduciendo los costos de transacción. De acuerdo con su estudio, el costo integral del financiamiento en créditos muy pequeños puede ser hasta de 4.7 a 2.3 veces la tasa nominal debido a los costos de transacción.[16] Por tanto, esquemas ágiles y seguros de crédito contribuyen a la bancarización de las MYPE.

Asegurar el crédito a la exportación o local

El seguro de crédito a la exportación o las garantías locales son mecanismos de cobertura de riesgos de incumplimiento en un contrato de crédito; el destino de éste es el mercado externo o el interno. Las garantías complementan al mercado al reducir o compartir el riesgo percibido en las MYPE aumentando sus posibilidades de obtener financiamiento. Las sociedades de garantías en Italia (SACE), Francia (COFACE) y España (CESCE) son ejemplo de este tipo de apoyo principalmente a empresas exportadoras. Incluso cuentan con programas de seguro para créditos otorgados a empresas importadoras de bienes de capital italianos, franceses y españoles (por ejemplo Líneas Globales).

15. Mario Rojas y Luis Alejandro Rojas, "Transaction Costs in Mexico's Preferential Credit", *Development Policy Review*, vol. 15, 1997.

16. El estudio se efectuó con base en créditos otorgados a empresas poblanas por intermediarios financieros bancarios y los costos adicionales considerados son contratación, avalúos, transportación y registro de contratos, entre otros. Se informa del cálculo para créditos de hasta 40 000 y de este monto hasta 129 000 pesos, respectivamente. *Ibid.*

Apoyar la infraestructura bancaria

La política de intervención en Europa cuenta con un componente estructural orientado a fortalecer la presencia de bancos o institutos de desarrollo en los países que inician su transición a economías de mercado. Alemania, mediante el KFW, es particularmente activa en esa materia.

La intervención estatal en México: la dimensión estatal

Aquí se presenta una investigación sobre la información disponible de noviembre de 1999 a febrero de 2000 en documentos, páginas electrónicas (y vínculos), informes de gobierno del año anterior y datos presentados por la Secofi sobre las 32 entidades mexicanas. El cuadro 2 resume los resultados de la investigación agrupando en seis categorías 64 tipos de apoyo que las entidades ofrecen a las MYPE establecidas o por establecerse en su territorio. Las categorías son: a] apoyo financiero; b] garantías; c] microcrédito; d] acciones de fomento; e] programas especiales, y f] capacitación. En cada una de éstas se hace abstracción de los apoyos federales con el fin de capturar de forma legítima los programas de desarrollo estatal; asimismo, se descarta cualquier referencia a la materia regulatoria o de represión financiera por tratarse de instrumentos de carácter macroeconómico.

La gráfica 1 muestra que siete entidades dan cuenta de modalidades de apoyo financiero (22% de las entidades), cuatro entidades de garantías (13%) y cuatro de microcrédito (13%). Los programas especiales para la pequeña empresa se registra en tres (9%); 22 entidades (69%) cuentan con programas de capacitación y 27 (75%) con acciones de fomento. La suma excede de 100% debido a que una entidad puede registrar apoyos en más de una categoría.

La distribución de instrumentos de apoyo en páginas electrónicas se detalla en la gráfica 2. La ausencia de éstas en seis entidades se debe a que aquellas se encuentran en proceso de reconstrucción (San Luis Potosí, Querétaro, Morelos, Tabasco, Quintana Roo y el Estado de México), por lo que se usaron otras fuentes.

Como muestran las gráficas, dominan las acciones de fomento, la capacitación y el apoyo financiero. De acuerdo con el análisis de las secciones previas era de esperarse una presencia reducida de los programas de crédito directo o dirigido. Aún más, a medida en que se profundiza en esos programas se encuentra que las acciones de fomento comprenden apoyos muy variados y que las soluciones locales predominan en un escenario de desintervención; ello da la razón a Rodrik, quien se refiere a la importancia de las soluciones idiosincrásicas en un escenario de globalización.[17] También se encuentra que los programas de capacitación se basan de mane-

17. Dani Rodrik, *Quality Growth Institutions, What They Are and How to Acquire Them*, IMF Conference on Second Generation Reforms, 14 de octubre de 1999.

C U A D R O 2

MATRIZ DE APOYOS ESTATALES PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS EN MÉXICO

Estados	Apoyo financiero	Apoyo de garantías	Microcrédito
Aguascalientes			
Baja California		Credicrece	
Baja California Sur			
Campeche			
Coahuila			
Colima			
Chiapas	FOFESSA (empresas de solidaridad del sector artesanal) y Fondo Chiapas (empresas y gobierno apoyan inversiones productivas rentables)		
Chihuahua			
Distrito Federal			
Durango			
Guanajuato	Cuenta con programas diferenciados de crédito: Fondo Guanajuato de financiamiento	A finales de 1999 contaba con el programa; a partir de enero no se registra	Santa Fe de Guanajuato
Guerrero			
Hidalgo			
Jalisco	Programa AVANZA de 50 000 a 500 000 pesos		Gemicro
Michoacán	Fomich		
Nuevo León	Créditos de más de 50 000 pesos		
Nayarit	12 500 productores beneficiados con crédito a la palabra		
Oaxaca			
Puebla	Copame-DEPAC: microahorro, proyectos productivos	Copame-Nafin, Copame-Bancomext (70%): capital de trabajo	Copame-Fondo 5 de Mayo: créditos escalonados de 3 000 a 7 000 pesos
Sinaloa			
Sonora			Microcredito
Tamaulipas		Fomicro: garantías complementarias	
Tlaxcala			
Veracruz			
Yucatán			
Zacatecas			

Estados	Acciones de fomento	Programas especiales de apoyo para la microindustria	Capacitación
Aguascalientes	Crece, Secofi, Sedeco		A empresas exportadoras e importadoras
Baja California	Reducción de impuestos, utilización de inmuebles del gobierno, estudios de inversión y prefactibilidad	Fodemit	A trabajadores y empresas exportadoras e importadoras
Baja California Sur	Reducción de impuestos, ventanilla única de gestión (Ley de Fomento Económico)		A trabajadores y empresas exportadoras e importadoras, asesoría empresarial
Campeche	Fonaes, Crece, Nafin, Bancomext, Cimo, Feficam (Fondo Estatal de Fomento Industrial del Estado de Campeche)		DECAM, organismo privado de consultoría y asesoría, apoyado por el gobierno con recursos del fideicomiso de 2% sobre nóminas. Becas a trabajadores
Coahuila	Crece, Secofi, Sedeco		Probecat: becas para capacitación a trabajadores
Colima	Crece, Secofi, Sedeco		Nafin: asesoría y capacitación a empresarios
Chiapas	Asesoría y gestión financiera: Nafin, Crece, Secofi, Sedeco. Ventanilla única de gestión		Asesoría y soporte técnico
Chihuahua	Asesoría y gestión financiera: Nafin, Crece, Secofi, Sedeco. Ventanilla única de gestión		Capacitación a empresas y desempleados
Distrito Federal	Ventanilla única de gestión, asesoría a empresarios, información sobre oportunidades de negocio. Asesoría para tramitar apoyo financiero		Capacitación a trabajadores
Durango	Sedicom (Secretaría de Desarrollo Industrial, Comercial y Minero), cuenta con seis programas: maquilas rurales, minería, agave y tequila, textil y confección, diseño artesanal e industria y comercio exterior		Probecat: becas para capacitación (un salario mínimo durante tres meses)
Guanajuato	Programa Multiplica, sistema de cajas Guanajuato, capital de riesgo	Mesa de negocios. Mi empresa en Guanajuato, Procampo	Financiera, especializada para instituciones de banca social (Instituto de Microfinanzas)

Estados	Acciones de fomento	Programas especiales de apoyo para la microindustria	Capacitación
Guerrero	Pitex, Altex, Nafin, Bancomext		
Hidalgo	Sedeco, Secofi		Probecat: un salario mínimo por dos meses, IMSS y pasajes (contratar por lo menos 70%)
Jalisco	Consejo estatal de promoción económica, integración de MIP y MES	AGREM (Agrupamientos Empresariales). Centro de proveedores, empresas integradoras, centro estatal de diseño	A empresas Altex y Ecex. Capacitación y asistencia técnica
Michoacán	Nafin, Bancomext		
Nuevo León	Programa de desarrollo de proveedores. Incorporar microempresas a la cadena productiva de grandes empresas		Legal, finanzas, fiscal, recursos humanos, contabilidad, calidad, motivación
Nayarit	100 días de gobierno, 20 proyectos del programa mujeres en desarrollo productivo		
Oaxaca			INCAP, programa de capacitación para los trabajadores del gobierno del estado
Puebla	Sedeco: desregulación e incentivos para la inversión, programas de abasto y comercialización, consume lo hecho en Puebla, fomento al empleo, etc. Ventanilla única de gestión	Sedeco, Centro de Diseño del Mueble	Copame, programa de asesoría y capacitación gratuita a la microempresa poblana en administración, contabilidad, mercadotecnia, recursos humanos, producción y acceso al financiamiento
Sinaloa	Ley de Fomento a la Inversión para el Desarrollo Económico de Sinaloa (Coordinación de Impuestos). Información general de costos y servicios industriales		
Sonora			Administración, contabilidad, recursos humanos, comercio, mejora continua. Financiamiento en capacitación de un salario mínimo e IMSS
Tamaulipas	Facilidades administrativas		A desempleados
Tlaxcala	Facilidades administrativas y fiscales		
Veracruz	Información de oportunidades de negocios		Financiamiento en capacitación: hasta un salario mínimo, IMSS y gestión de crédito con la
Yucatán	Política de apoyo a maquiladoras, donación de terrenos, dotación gratuita de servicios básicos (luz y agua)		Capacitación de mano de obra por parte del gobierno
Zacatecas	Apoyo en gestión de créditos		Becas para capacitación

Nota: Los estados de México, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tabasco no incluyen estos programas en su página electrónica (por estar en construcción). La información que aparece en el texto sobre éstos proviene de otras fuentes.

ra importante en programas federales y que el crédito directo es menos funcional de lo que apunta su gráfica de frecuencia.

Análisis de instrumentos

Se examinan brevemente las categorías dominantes.

Apoyo financiero

Siete entidades disponen de apoyo financiero, que incluye fondos de fomento, es decir, fideicomisos u otras figuras mediante las cuales los gobiernos estatales aportan recursos para garantizar líneas de crédito a las micro y pequeñas empresas.

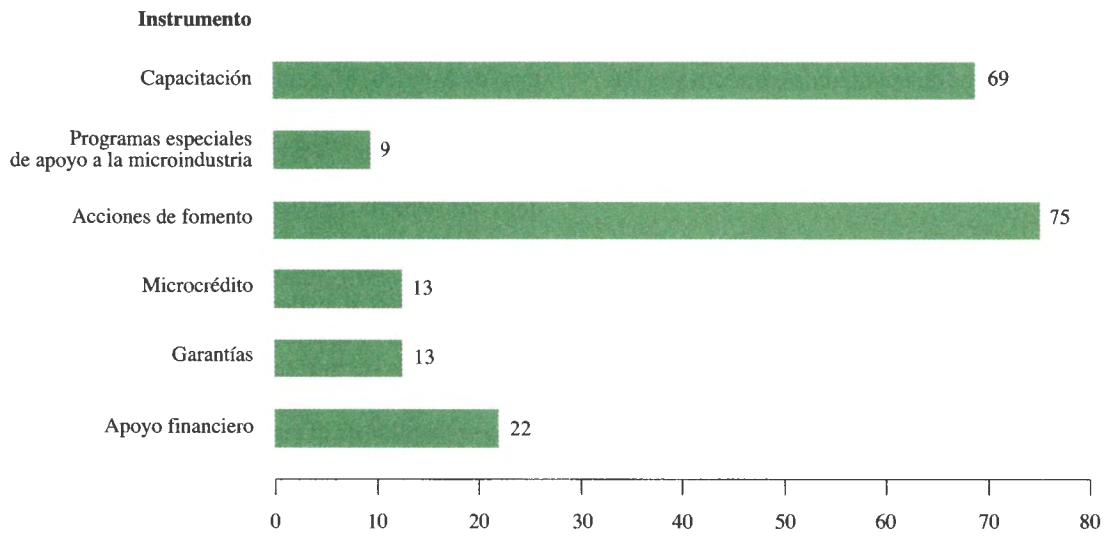
Entre estos fondos se encuentran Fomich (Michoacán), Fojal (Jalisco), Fofesa (Chiapas) y Fondo Guanajuato de Financiamiento. En algunos casos (como en Chiapas), la aportación del gobierno se realiza a una sociedad de inversión de capitales (Sinca), con el fin de participar con capital de riesgo en proyectos de inversión locales. En el caso de Puebla se trata de un modelo de ahorro (Copame-Depac) mediante el cual se combinan recursos públicos y privados para formar un fondo que permite a los pequeños ahorradores sumarse y obtener rendimientos equivalentes a los que tienen acceso las empresas mayores; el programa lo administra un operador profesional privado. En Guanajuato se cuenta con un programa de cajas de ahorro llamado Multiplica.

Las modalidades de financiamiento poseen características similares. Por ejemplo, el monto de los créditos oscila de 25 000 a 150 000 pesos, los respaldos son garantías colaterales de acuerdo con el tipo de crédito y las tasas de interés son de mercado en créditos mayores o ligeramente subsidiadas en menores. La información en las páginas electrónicas de Jalisco y Guanajuato permite un estudio más detallado de estos programas.

Es importante destacar que los modelos de financiamiento que se apoyan en aportaciones estatales para apalancar crédito hasta por diez veces fueron populares en los primeros años de la década de los noventa, cuando la expansión del crédito alcanzó su pico y la banca de desarrollo requirió la multiplicación de intermediarios financieros para cumplir una política de desarrollo con

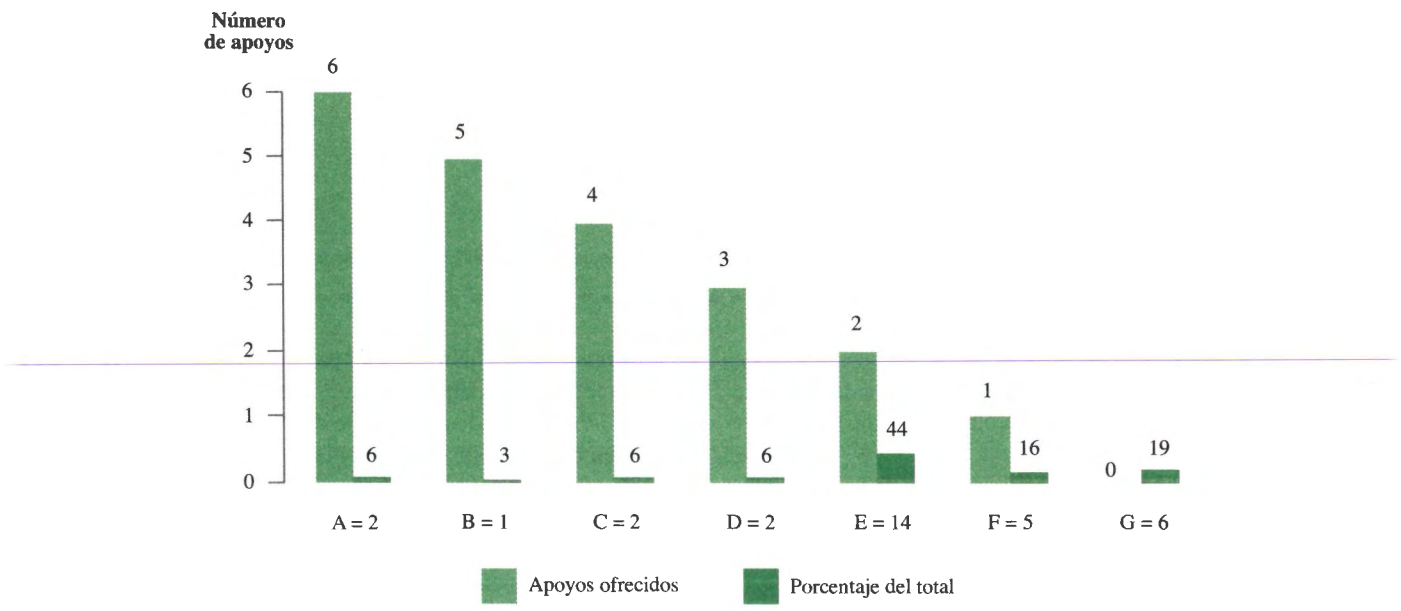
G R Á F I C A 1

MÉXICO: TIPOS DE APOYO (PORCENTAJE DE ENTIDADES QUE REGISTRAN EL INSTRUMENTO)



G R Á F I C A 2

MÉXICO: INSTRUMENTOS DE APOYO REGISTRADOS EN LA PÁGINA ELECTRÓNICA, POR ENTIDAD



liquidez en la economía. La experiencia de esas modalidades fue desastrosa a juzgar por la proporción de entidades de fomento que tuvieron que cerrar sus operaciones de crédito y trasladarlas a fideicomisos y programas recuperadores de cartera.[18] Entre las causas del fracaso se puede argumentar la debilidad en el proceso de crédito, una no escasa politización del crédito y una supervisión ineficiente por parte de los bancos proveedores de fondos;[19] por ello en la actualidad más de la mitad de las entidades no cuenta con este tipo de intermediarios de crédito cuasi directo y en las que los mantienen su nivel de operación es muy reducido o nulo.

Capacitación

Esta categoría comprende tres tipos de programas: al exportador, al trabajador de empresas por establecerse y temas gerenciales para las MYPE. En la capacitación a exportadores mediante acciones orientadas a apoyar sus planes de negocios y brindarles información sobre trámites aduanales, impuestos y derechos, se encuentran los gobiernos de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur y Jalisco. En Sonora, el Estado de México y Campeche hay un programa de financiamiento a la capacitación y de capacitación a la mano de obra que labora en empresas establecidas en la entidad; los recursos en Campeche provienen del impuesto de 2% sobre la nómina. En Oaxaca funciona un programa de capacitación para trabajadores del gobierno estatal; en otras ocho entidades hay becas de capacitación para desempleados hasta por un salario mínimo.

Modalidades tradicionales en temas gerenciales como las finanzas, los marcos legal y fiscal de la empresa, contabilidad, administración y calidad total se encuentran en operación de una forma u otra en todas las entidades que disponen de apoyos a la capacitación. Sin embargo, el enfoque de capacitación estatal ha experimentado una revisión de principios. De la asunción directa por parte del Estado se ha pasado a reconocer la conveniencia de que la capacitación la impartan institutos, universidades, colegios y profesionistas. Esta forma de intervención de los gobiernos estatales aún tiene que probar su eficiencia.

Acciones de fomento

Las acciones de fomento incluyen 13 tipos por demás variados. Por ejemplo, para la instalación de nuevas empresas en el estado comprenden reducciones fiscales, sobre todo de impuestos sobre nómina y prediales, así como una Ventanilla de Gestión Única que concentra todos o gran parte de los trámites. Estas acciones existen en Baja California, Baja California Sur, el Estado de México, Morelos y Tlaxcala. En Yucatán se ofrece la donación de terrenos y servicios como agua y luz para atraer inversiones en la industria maquiladora. El premio anual de calidad se presenta en la página de Secofi sobre San Luis. Otros estados como Puebla o el Estado de México llevan a cabo ese premio en los ámbitos estatal o municipal con el fin de reconocer la calidad de los bienes y procesos de las empresas de la localidad.

Destacan por su esfuerzo de formalización las leyes de fomento en Baja California Sur, Zacatecas y Sinaloa, aunque no hay evidencia de que se acompañen de medidas de profundización o complementación financiera por parte del estado. Éstas se detallan en el cuadro 3.

Otros instrumentos en esta categoría son los de gestoría de recursos financieros, provisión del estado para establecer una infraestructura de promoción de programas federales y las aportaciones de los gobiernos de los estados para subsidiar el costo de consultoría a las MYPE por parte de los centros regionales de competitividad empresarial (Crece).

El Programa de Desarrollo de Proveedores de Secofi tiene eco en Nuevo León y se encamina a incorporar empresas micro y pequeñas como proveedoras de las compañías grandes.

C U A D R O 3

RESUMEN DE CONTENIDO DE LAS LEYES DE FOMENTO ECONÓMICO

Entidad	Nombre de la Ley	Contenido
Baja California Sur	Ley de Fomento Económico	Exención de impuesto sobre nómina; exención del pago del impuesto predial; utilización de bienes inmuebles propiedad del estado
Zacatecas	Ley de Fomento Económico	Exención de impuesto sobre nómina; exención del pago del impuesto predial; utilización de bienes inmuebles propiedad del estado
Sinaloa	Ley de Fomento a la Inversión	Condonación de impuestos locales e información general de costos y disponibilidad de servicios industriales

Fuente: elaboración propia con datos de las páginas en internet de los estados.

Análisis por entidades

Se debe aclarar que los estados que declaran contar con el mayor número de instrumentos de política de las MYPE no nece-

18. De las 132 entidades que intermediaron recursos de Nafin de 1990 a 1999, 70% recurrió al fideicomiso recuperador de cartera conocido como Fiderca. Al cierre de 1999, otro 9% aún no se encontraba en condiciones de operar. Si se analiza la magnitud de la cartera transferida al Fiderca contra la cartera total que llegaron a administrar estas entidades, la proporción de inoperancia se elevaría de modo considerable.

19. La debilidad del sistema de administración de riesgos desde el segundo piso se analiza en Argentina Blanco y C. Martínez-Tovilla, *La administración de riesgos de crédito de segundo piso*, tesis inédita de maestría en finanzas de la Universidad de las Américas, 1997.

sariamente son los únicos que cuentan con éstos, ni aquéllos en los que funcionan de manera más eficiente. De inicio no se juzga la eficiencia de la política o del instrumento; en segundo lugar, debe recordarse que el método utilizado se basa en primera instancia, aunque no exclusivamente, en la página electrónica y ésta puede no destacar el instrumento. De manera que no debe utilizarse el término de estados con mayor o mejor política económica, sino con documentación completa o incompleta de sus políticas. Aclarado esto, la información descrita cumple con el papel de un análisis global de políticas estatales.

Guanajuato, Puebla y Jalisco registran el mayor número de instrumentos a la fecha de consulta. En materia financiera destacan el sistema Estatal de Financiamiento del Desarrollo Económico (Sefide) en Guanajuato, el Consejo Poblano de Apoyo a la Microempresa (Copame) y el Fondo Jalisco con sus programas Avanza y Gemicro, especializado en créditos menores y medianos. En el caso de Sefide y Copame hay opciones de microcréditos (Santa Fe y Fondo 5 de Mayo, respectivamente) y ahorro (Multiplica y Microahorro Depac, respectivamente); en el segundo existen, además, garantías que suman recursos del estado con la federación para respaldar proyectos de la MYPE local y exportadora hasta por 70% del crédito para capital de trabajo.

Tamaulipas y Baja California registran los mismos instrumentos que los estados anteriores con excepción del apoyo financiero y los denominados esquemas especiales de apoyo a la microindustria. Chiapas y Nuevo León registran instrumentos en materia de apoyo financiero, acciones de fomento y capacitación. Un grupo de 15 entidades cuenta con dos instrumentos, principalmente, capacitación y acciones de fomento, aunque en el caso de Michoacán y Nayarit se encuentran apoyo financiero y capacitación. Los estados que disponen de un solo instrumento de política son Oaxaca y Sonora, en capacitación, y Sinaloa, Tlaxcala y Guerrero, en acciones de fomento.

Conclusión

De los instrumentos tradicionales de la intervención estatal —regulación, represión y crédito directo— en los mercados financieros, sólo el crédito directo ha estado a disposición de los gobiernos estatales y locales. Sin embargo, salvo en materia regulatoria, en México hay una clara tendencia de desintervención desde la reforma financiera de 1988 (frente a la represión) y la crisis de 1994 (declive de programas de crédito directo). De manera que en este escenario de desintervención se produjeron cambios fundamentales en la orientación de la política para las MYPE: primero se dio prioridad a la complementación del mercado en áreas que discriminan en contra del financiamiento de los proyectos de este tipo de empresas; después, la experiencia europea ha expuesto la necesidad del Estado de compartir la política de complementación con el sector privado ante la escasez de recursos y con el fin de aprovechar la visión de este último (*additionality*).

El estudio no se ha concentrado en la política no financiera de las MYPE, es decir, de promoción de la internacionalización; sin embargo, se encontró que un componente de la capacitación se orienta a ese objetivo. Por lo que toca a la materia financiera, las acciones que mejor reflejan la política de complementación son las encaminadas a proveer al sistema recursos de largo plazo y a tasa fija, apoyar la bancarización y el costo de transacción del financiamiento y garantizar el crédito a las MYPE. En tal marco, el análisis de las políticas por entidad federativa muestra que, en general, no existe una política de complementación y menos aún una de *additionality*, pues alrededor de 87% de los instrumentos utilizados por los gobiernos estatales pertenecen a categorías no financieras, como acciones de gestoría y facilidades administrativas, es decir, acciones de fomento, capacitación y programas de crédito tradicional sobrevivientes de principios de los noventa (apoyo financiero), los cuales no han probado ser instrumentos de bancarización eficientes.

Se produjeron cambios fundamentales en la orientación de la política para las MYPE

Los modelos de bancarización y bajo costo (incluso subsidiado) de transacción del crédito a las MYPE son escasos, pues se incluyen en sólo 13% de los instrumentos analizados. Entre éstos se encuentran los programas de garantías y microcrédito formulados en Guanajuato, Puebla y Jalisco y, más recientemente, los casos de Tamaulipas y Sonora. Estas acciones de complementación de los gobiernos estatales se comparten aún en menos casos con el sector privado, encontrándose una política de *additionality* sólo en los casos de Guanajuato y Puebla, en particular en los programas de microcrédito y microahorro en los que se combinan recursos públicos y privados, incluso con mayoría privada en el último estado, capacidad gerencial y administración profesional de un tercero (por ejemplo, bancos y ONG). También se encontró una especie de *additionality* entre los gobiernos federal (Nafin) y estatal (gobierno local) en los programas de garantías de Copame y Tamaulipas, así como un componente de garantía a empresas exportadoras congruente con la promoción de la internacionalización de las MYPE destacado en el caso europeo.

El análisis muestra que la política de las MYPE es débil y que hay un gran potencial para la colaboración de los sectores público y privado en el desarrollo de instrumentos que suplan vacíos de mercado. Tal hipótesis es materia de validación en una futura actualización de este trabajo.

sección internacional

Países menos adelantados: ¿una historia olvidada?

A mediados de mayo de 2001 la compañía Merril Lynch dio a conocer que 32.7% de la riqueza mundial se concentra en Estados Unidos, 26.8% en Europa y 18.2% en Asia. Así, mientras que el ingreso per cápita en los países industrializados asciende a cerca de 25 000 dólares anuales, en las naciones más atrasadas aquél apenas llega a unos 100 dólares.

En esos fríos pero reveladores datos subyace una realidad cada vez más innegable: en medio de la vorágine globalizadora de las últimas décadas se han ahondado las desigualdades entre los países del orbe y dentro de ellos. Los beneficios principales de la globalización en marcha han acabado en manos de los actores económicos más poderosos, mientras que las promesas de bienestar para vastos grupos sociales se desvanecen o continúan ancladas a un futuro cada vez más incierto.

La impronta excluyente de la globalización entraña grandes riesgos no sólo para las aspiraciones de desarrollo de la mayor parte de la humanidad, sino también para el orden y la paz mundiales. A principios de los ochenta las preocupaciones al respecto dieron paso a reuniones de la comunidad internacional para examinar la condición de las naciones más pobres del planeta, como la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, celebrada en Bruselas del 14 al 20 de mayo de 2001.

Una lista ominosa

La Asamblea General de la ONU resolvió designar países menos adelantados (PMA) a aquellos con un producto por habitante no mayor de 100 dólares anuales, un sector manufacturero que no aporte más de 10% del PIB global y una tasa de alfabetización de la población adulta de 20% o menos. En la actualidad hay 49 PMA, con una población conjunta de 610 millones de habitantes, 10.5% del total mundial.[1] Al principio figuraban en la lista Afganistán, Alto Volta (ahora Burkina Faso), Benin, Bhután, Botswana, Burundi, Chad, Etiopía, Guinea, Haití, Laos, Lesotho, Malawi, Maldivas, Malí, Nepal, Níger, Ruanda, Samoa, Somalia, Sudán, Tanzania, Uganda y Yemen; en 1975 se añadió a Bangladesh, Gambia, República Centroafricana y Yemen Democrático; en 1977 se agregó a Cabo Verde y las Comoras; en 1981, a Guinea Bissau; en 1982 a Djibouti, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona y Togo; en 1985 a Vanuatu; en 1986 a Kiribatí, Mauritania y Tuvalu; en 1987 a Myanmar; en 1988 a Mozambique; en 1990 a Liberia; en 1991 a Camboya, Islas Salomón, Madagascar, Zaire y Zambia, y en 1994 a Angola y Eritrea. Botswana es el único país al que se pudo excluir de la lista, en 1994.

A mediados de los años setenta la UNCTAD formó un grupo intergubernamental para plantear medidas especiales en favor de los PMA. Como resultado se preparó un programa de acción para los años ochenta en que se subrayó la necesidad de mejorar el desempeño de dichos países y asignarles mayor ayuda extranjera. Más tarde, del 1 al 14 de septiembre de 1980, se celebró en París la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, en la que se aprobó el Programa Sustancial de Acción para el decenio. En el documento se proponían algunas orientaciones para la transformación estructural de las economías más pobres y para el apoyo de los donantes en materia de asistencia técnica, deuda y comercio. No obstante, durante ese decenio la situación económica de los PMA empeoró por las insuficiencias de las políticas internas y las desfavorables condiciones externas, pero sobre todo por el oneroso servicio de la deuda foránea.

La Segunda Conferencia se llevó a cabo de nuevo en París, en septiembre de 1990. En ella se examinaron los resultados del apoyo internacional a los PMA y se concertaron nuevas medidas para fortalecerlo en los años noventa con base en la experiencia adquirida. En el programa de acción respectivo la comunidad internacional se comprometió a emprender acciones eficaces y urgentes conforme al principio de

1. Salvo que se indique lo contrario la información de esta nota proviene de UNCTAD, *Informe 2000 sobre los países menos adelantados*, y *Proyecto de programa de acción a favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010*, que se presentó en la reciente conferencia de Bruselas.

responsabilidad compartida. A diferencia de 1981, en la segunda reunión se planteó la necesidad de impulsar un desarrollo centrado más en el ser humano, apuntalado por la eficiencia institucional, la descentralización, la democratización y la transparencia en la toma de decisiones; también se fijaron los compromisos de los donantes, y la comunidad internacional se comprometió a multiplicar su apoyo financiero.

Por otra parte, debido a la labor de la UNCTAD, en los últimos tiempos ha crecido el interés por las necesidades de los PMA, de suerte que algunas naciones donantes les han cancelado o aligerado sus deudas. Las instituciones multilaterales han prestado una importante asistencia a los PMA y se han adoptado medidas de política comercial en su favor, como la instauración de un comité y un plan de acción especiales para los PMA en la Organización Mundial del Comercio. Otro ejemplo son las preferencias comerciales previstas en el Convenio de Lomé y en el Sistema Generalizado de Preferencias; también se han creado centros especiales de coordinación de actividades en favor de los PMA en varios órganos de las Naciones Unidas.

Saldos en el decenio de los noventa

Cuando se inició el decenio de los noventa se tenía la esperanza de que la mundialización de los sistemas productivos y de financiamiento, junto con la liberalización de la actividad económica, contribuirían a reducir las diferencias de ingreso entre los países del orbe. Sin embargo, a pesar de que muchos PMA llevaron a cabo un acelerado proceso de liberalización económica, no hubo grandes avances hacia el logro de los objetivos de desarrollo humano y social, el incremento de los ingresos reales y la reducción de la pobreza. Debido a ello las instituciones financieras internacionales iniciaron la revisión de las formas de cooperación internacional para el desarrollo. El Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, transformó su Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) en el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP).

El Banco Mundial también emprendió estrategias de lucha contra la pobreza como base para la concesión de préstamos en condiciones favorables a los países de bajos ingresos, así como un programa de alivio de la deuda para los países pobres muy endeudados.

Dado que el grupo de los PMA constituye el núcleo central del problema de la marginación en la economía mundial, se plantea un nuevo enfoque de la cooperación internacional que estimule la adopción de políticas de desarrollo nacional más eficaces. Conforme a esta perspectiva se produciría una transición progresiva, en la cual el crecimiento sostenible se basaría cada vez más en la movilización de los recursos internos, la atracción de inversión extranjera para el desarrollo y el acceso a los mercados financieros internacionales, mientras que disminuiría la vulnerabilidad a las perturbaciones externas y a la tensión social que éstas llevan consigo.

Uno de los grandes problemas a que se enfrentan los PMA respecto al financiamiento para el desarrollo es que la acumulación central y los presupuestos de estos países se conforman con recursos del exterior y no con los de generación interna. Además, casi todo el financiamiento externo de estos países procede de fuentes oficiales, por lo que las perspectivas de desarrollo dependen de la ayuda y de la deuda exteriores. Ante los precarios resultados alcanzados en los noventa, la UNCTAD consideró necesario aplicar un diagnóstico más acertado para que los PMA alcancen las condiciones de despegue y su independencia respecto de la ayuda.

En el documento que preparó ese organismo para la Tercera Conferencia de Bruselas se estudian las condiciones del financiamiento para el desarrollo. Se asegura que para reducir la dependencia respecto al capital del exterior es necesario lograr un incremento significativo del ahorro interno para dar paso al crecimiento autosostenido. Sin embargo, como el ingreso por habitante en los PMA es escaso debido a sus bajas tasas de crecimiento, la movilización de recursos internos es casi nula.

La grave insuficiencia de la inversión en esas economías se refleja en la escasa infraestructura socioeconómica, la gran vulnerabilidad frente a las conmociones exteriores, el agotamiento de los recursos ambientales y la disminución de los recursos en capital humano a causa de enfermedades como el sida.

Los PMA han caído en un círculo vicioso en que los bajos ingresos y el lento crecimiento limitan las posibilidades de movilización de los recursos internos. A la vez, la poca eficiencia en la utilización de los recursos obstaculiza el crecimiento, por lo que la única manera de salir adelante es con financiamiento externo. Las fuentes de éste pueden ser oficiales y privadas; las primeras lo otorgan como donaciones o préstamos de países o de organismos multilaterales; las segundas pueden ser bancos, mercados de capitales, empresas y personas privadas, bonos empresariales o gubernamentales, carteras de valores e inversión directa. Sin embargo, los PMA no atraen corrientes significativas de capitales privados debido en gran parte al costo de crear activos, los riesgos inherentes a la vulnerabilidad socioeconómica, la falta de servicios de apoyo a las empresas, la débil infraestructura física, social y administrativa, y la pequeña escala de la mayoría de los proyectos.

El crecimiento económico es un factor esencial para atraer las corrientes de capital privado y como esas economías tienen uno bajo o nulo su principal fuente de financiamiento exterior es la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y las donaciones.

En el período 1990-1998 el PIB real de los PMA aumentó 3.2% anual, frente a 3.4% en los países en desarrollo y 2.5% en el resto del mundo. Ello significó una pequeña mejoría respecto a los resultados alcanzados en el decenio anterior, además de que se estrechó la brecha entre los PMA y el resto de los países en desarrollo. Sin embargo, ello obedece al crecimiento que alcanzó Bangladesh, con tasas más elevadas y estables que el resto de los países. El avance registrado sin incluir a ese país fue de 2.4% en el período.

Por otra parte, la tasa de crecimiento demográfico de los PMA fue más elevada que la media correspondiente a los países en desarrollo y casi duplicó el promedio mundial. El PIB real por habitante de los PMA sólo creció 0.9% anual y sin Bangladesh, 0.4%. Las demás naciones en desarrollo crecieron 1.9% anual durante el decenio de los ochenta y 3.6% en el período 1990-1998, lo que implica un desnivel creciente del promedio de los ingresos por habitante entre los PMA y los demás en desarrollo.

Las tendencias sociales durante los noventa resultaron adversas: altas tasas de pobreza, rezago en el progreso social respecto a los objetivos establecidos en las cumbres mundiales del decenio de los noventa, ensanchamiento de la brecha entre los PMA y los demás en desarrollo y, en la cuarta parte de los PMA, caída en una espiral descendente de regresión económica, tensión social y conflictos violentos que se refuerzan mutuamente.

En la Segunda Conferencia de París la comunidad internacional se comprometió a detener el deterioro de la situación socioeconómica de esos países y dar un nuevo impulso a su desarrollo, lo que implicaba una asociación. Los PMA se comprometieron a ahondar la reforma econó-

mica iniciada en el decenio de los ochenta y sus interlocutores se obligaron a otorgar un aumento significativo al apoyo externo. Desde entonces en muchos de los PMA se ha acelerado la liberalización económica. A partir de 1998 en 33 de los 48 países se emprendieron reformas políticas de acuerdo con los programas del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural financiado por el FMI. Este proceso se ha generalizado, pero no así el cumplimiento de los compromisos financieros externos contraídos en el acuerdo de París.

Los países donantes acordaron incrementar la ayuda oficial para el desarrollo a los PMA para tratar de llegar a 0.2% de su PIB en 2000, pero en la práctica este porcentaje disminuyó de 0.09 en 1990 a 0.05 en 1998; a final de cuentas, sólo cinco países del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) alcanzaron el objetivo previsto: Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia.

En consecuencia, la corriente de ayuda a los PMA ha ido disminuyendo. Se estima que la AOD neta de los países del CAD en 1998 fue de 12 100 millones de dólares, 500 millones menos que el año anterior y 4 500 millones menos que en 1995. Expresada en cifras per cápita reales, la AOD neta a los PMA ha disminuido 45% desde 1990 y retornó a los niveles de 1970.

A pesar de la escasa capacidad de los PMA para atraer inversión extranjera directa, ésta ha aumentado, en especial en algunos países con gas y petróleo. Aun si se excluye a éstos, se aprecia un incremento en las corrientes de capital privado a largo plazo, que pasaron de 323.1 millones de dólares anuales en el período de 1990-1994 a 941.9 millones de 1995 a 1998. No obstante, esta inversión se concentra en unas cuantas naciones: Camboya, Laos, Tanzania y Uganda. Para la mayoría de los PMA el capital privado representa una cantidad tan pequeña que no ha llegado a compensar la disminución del financiamiento oficial. Las corrientes de capital a largo plazo hacia el conjunto de esos países disminuyeron cerca de 25% en valor nominal desde 1990. En cambio, en otras naciones en desarrollo los flujos netos de capital privado han aumentado de manera considerable, lo que se refleja en una impresionante reducción de la parte que corresponde a los PMA: de 18% en 1987 a menos de 4% del total de las entradas de capital a largo plazo en los países en desarrollo. Además, a los PMA se les deja al margen de las corrientes de activos de cartera, bonos y préstamos mercantiles, a menos que medie una garantía gubernamental.

La persistencia de la debilidad económica de los PMA se corrobora al examinar la carga de la deuda externa. En 1990 ésta ascendía a 121 200 millones de dólares y en 1998 a 150 400 millones. El servicio pagado pasó de 4 000 a 4 400 millones de dólares, respectivamente. El total de la deuda se calcula en 101% del PIB en conjunto de esos países, y la mitad de la misma se concentra en seis países: Angola, Bangladesh, Etiopía, Mozambique, República Democrática del Congo y Sudán. En 23 países el volumen de la deuda externa en valor nominal era inferior a 2 000 millones de dólares. No obstante, según el criterio de la Iniciativa Ampliada a Favor de los Países Pobres muy Endeudados, en 1998 la deuda externa era insostenible en 27 de los PMA.

Los elevados niveles de deuda externa limitan en diversas formas la inversión nacional. El pago del servicio absorbe las divisas, lo que reduce la capacidad de importar bienes de capital y disminuye los gastos destinados a los servicios públicos fundamentales. La deuda también suscita incertidumbre entre los inversionistas nacionales y extranjeros, perjudica el rango crediticio del país y aumenta la idea de riesgo.

Los PMA pueden asimismo acudir al financiamiento excepcional, es decir, a reducir los pagos del servicio de la deuda en un año determinado a menos de lo que están obligados contractualmente. Este procedimiento ha tenido gran importancia en países en que los flujos financieros virtuales se han convertido en el principal financiamiento, después de la AOD, como formas de asistencia.

Diagnóstico y propuestas de la UNCTAD

En su informe 2000 la UNCTAD hace un nuevo planteamiento de la cooperación internacional para el desarrollo, el cual revela su insatisfacción con los saldos del pasado decenio y su deseo de mejorar los resultados en el actual. Las premisas parten de las consideraciones siguientes:

- La débil respuesta económica a las reformas políticas en los PMA obedece a una ejecución deficiente más que a una inadecuada concepción o a la carencia de fondos.
- La ayuda dará buen resultado si el entorno creado por las políticas nacionales es el correcto, o sea, cuando los gobiernos: a] tratan de alcanzar la estabilidad macroeconómica abatiendo la inflación y reduciendo el déficit fiscal; b] abren la economía al resto del mundo, y c] liberalizan los mercados nacionales mediante la privatización y la desregulación.
- Las políticas sociales deben velar por que el desarrollo favorezca a los más pobres.
- Las políticas nacionales resultarán más eficaces si el documento que contiene la estrategia de reforma económica lo define el propio país y no los donantes.
- La asistencia puede ser más eficaz si los donantes la dirigen a los países que siguen las políticas adecuadas.
- La ayuda puede ser más eficaz si mejora la coordinación entre el FMI y el Banco Mundial y entre los donantes bilaterales.
- La deuda externa se puede aliviar por medio de la Iniciativa Ampliada a Favor de los Países Pobres muy Endeudados, siempre y cuando el entorno de las políticas nacionales sea el adecuado.

La UNCTAD recapitula en siete premisas los elementos básicos de un diagnóstico alternativo, el cual parte de la idea de que no se pueden adjudicar los problemas surgidos en el pasado sólo al ámbito nacional, puesto que también han influido las relaciones económicas internacionales.

1) En muchos PMA se ha liberalizado la economía. Las políticas que se recomiendan no producen la sostenibilidad deseable del crecimiento económico porque no toman en cuenta las repercusiones de los condicionamientos estructurales, la falta de infraestructura social y económica, el escaso desarrollo del mercado, lo exiguo de la clase empresarial y la reducida capacidad empresarial del sector privado. El resultado es que el nuevo entorno de políticas no permite alcanzar índices elevados de crecimiento salvo cuando el entorno externo es favorable para los intercambios o cuando se financian las reformas de manera adecuada y estable.

2) Incluso si las políticas nacionales son las adecuadas, ello no basta para que la ayuda resulte eficaz. La falta de coordinación entre los organismos de asistencia y la escasa integración de sus proyectos a las estructuras económicas nacionales y de gestión han menoscabado la sostenibilidad de los proyectos de asistencia.

3) La eficiencia de la ayuda también se ha visto mermada por la carga de la deuda externa, pues ésta no sólo provoca la reducción de la inversión pública y privada en los países receptores, sino que también afecta la asignación y el empleo de la ayuda de los acreedores y donantes.

4) La insuficiencia de fondos para cubrir las necesidades de divisas y la escasez de financiamiento de urgencia han perjudicado algunos programas de ajuste estructural, contribuyendo a su interrupción.

5) Es fundamental que la propiedad sea nacional para lograr el éxito de los programas de desarrollo.

6) No son realistas las expectativas actuales de ejecución de la Iniciativa Ampliada a Favor de los Países Pobres muy Endeudados.

7) La escala prevista de alivio de la deuda resultará insuficiente para garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.

El mecanismo básico mediante el cual los programas apoyados por el SRAE impulsaron el crecimiento económico en los PMA fue aumentar el acceso al financiamiento en condiciones favorables, pues amplía el consumo y las actividades productivas.

Los resultados favorables se relacionan con cambios también favorables en las condiciones comerciales para cumplir los objetivos fiscales y los compromisos políticos. Sin embargo, la aplicación de las reformas se dificulta por la cuantiosa deuda externa; por ello sería necesaria una reducción previa de la misma.

La solución duradera del problema del endeudamiento, sin duda, depende de la aceleración del crecimiento económico, el aumento del ahorro interno y el desarrollo de las capacidades productivas y de la competitividad internacional. Si no se dan estas condiciones el alivio de la deuda no se traducirá en una reducción de la pobreza a corto plazo. La UNCTAD señala que los programas aplicados en los años noventa no funcionaron porque la comunidad internacional centró su atención en el problema de las economías en transición y en el llamado "milagro" asiático y su posterior crisis. Ahora, sin embargo, se espera que el interés de nuevo se centre en el arranque sostenible de los países más pobres, además de que predomina un enfoque flexible de la cooperación para el desarrollo internacional.

La institución sugiere cinco ejes esenciales para el cambio:

- Reorientar las políticas nacionales para promover el círculo virtuoso que forman el crecimiento de las exportaciones, la inversión y el ahorro mediante un equilibrio entre los sectores público y privado.
- Garantizar corrientes de asistencia financiera adecuadas.
- Formar asociaciones basadas en una propiedad nacional auténtica, con una concepción pluralista de las estrategias de desarrollo y no comprometida con un modelo único.
- Lograr un alivio adecuado de la deuda.
- Aumentar la coherencia sistémica de las políticas.

Las soluciones que ha planteado la comunidad internacional en las conferencias de las Naciones Unidas para ayudar a que los PMA salgan del atraso y la marginación no carecen de buenas intenciones; sin embargo, la fase actual de la globalización parece apuntar en sentido contrario

Programa de acción para el decenio 2001-2010

En el programa de acción trazado en la Tercera Conferencia de Bruselas para el decenio en curso se reconoce el incumplimiento de los objetivos señalados en el programa de acción de París diez años atrás. El proceso de globalización ha relegado a los PMA y ha aumentado su marginación. La reducción de los recursos financieros disponibles, la pesada carga de la deuda externa, la caída o las fluctuaciones de los precios de los productos básicos, la imposición de barreras comerciales y la falta de diversificación económica, han erosionado gravemente las perspectivas de crecimiento y desarrollo de estos países.

Para invertir estas tendencias y promover el crecimiento económico sostenido de los PMA y su integración en la economía mundial el nuevo programa de acción enuncia las políticas y medidas que deben tomar los PMA y sus asociados en el desarrollo.

El objetivo primordial del programa de acción es lograr que en 2015 se reduzca a la mitad la proporción de personas que viven en extrema pobreza y sufren de hambre, así como promover el desarrollo sostenible de los PMA, los que se esforzarán por lograr una tasa de crecimiento anual de 7% y aumentar a 25% anual la proporción entre las inversiones y el PIB.

En el programa de acción se reconocen las siguientes cuestiones prioritarias interrelacionadas: erradicación de la pobreza, igualdad entre el hombre y la mujer, empleo, buen gobierno en escalas nacional e internacional, fomento de la capacidad de los recursos humanos y las instituciones, desarrollo sustentable, atención a los problemas especiales de los PMA sin litoral y de los pequeños estados insulares, y resolución de los conflictos que afec-

tan a algunos PMA. Por otra parte, se establece que éstos serán los que formulen las políticas nacionales para lograr el desarrollo y serán los principales encargados de su ejecución; sin embargo, la responsabilidad por la plena aplicación del programa de acción la compartirán los PMA y sus asociados en el desarrollo. Ambas partes deberán cumplir siete grandes compromisos a lo largo del decenio en curso:

- Fomento de un marco normativo centrado en el ser humano.
- Buen gobierno nacional e internacional.
- Impulso de la capacidad de los recursos humanos y las instituciones.
- Fortalecimiento de la capacidad productiva para aprovechar la globalización.
- Aumento de la función del comercio en el desarrollo.
- Reducir la vulnerabilidad del ambiente y protegerlo.
- Movilizar recursos financieros.

¿Es viable el programa de acción?

A pesar de las buenas intenciones del programa de acción, en la práctica será difícil cumplir los compromisos, al menos los más importantes, si persiste el modelo globalizador en boga, el cual ha abierto paso a una mayor polarización de la distribución de la riqueza. La dinámica globalizadora del capitalismo actual se ha arraigado de tal manera que a mediano plazo no se ve por dónde puedan eliminarse sus efectos de desigualdad y miseria. Incluso los estudios más recientes de diversos organismos internacionales ven con pesimismo las tendencias de la marginación en el mundo, por lo que el objetivo para 2015 de reducir a la mitad la proporción de personas que viven en extrema pobreza parece incierto.

Lograr un crecimiento medio anual de 7% en la presente década será una meta ilusoria si subsisten las condiciones internas e internacionales que llevaron a un crecimiento de 2.4% en los noventa. Incluso el Banco Mundial calcula que las naciones en desarrollo pueden avanzar menos debido a que los flujos de capital tardarán en recuperarse de las crisis financieras recientes, al igual que los precios de los productos básicos.[2]

Respecto al objetivo de reducir antes de que termine el decenio las tasas de infección de sida, paludismo, tuberculosis y otras enfermedades mortales, Europa recomendó no aplicar la propiedad de las patentes a los medicamentos esenciales en los países más necesitados. Sin embargo, el juego del libre mercado no se guía por la buena voluntad, como lo muestra el debate de la industria farmacéutica de Estados Unidos con Sudáfrica en torno a la comercialización de medicamentos contra el sida en ese país. Las empresas estadounidenses se niegan a que los fármacos se vendan más baratos en países donde miles de personas pobres infectadas las requieren. La OMS y la OMC han actuado como mediadoras en un conflicto que para unos es una cuestión de patentes y para varios miles asunto de vida o muerte. Con todo, algunos estudiosos opinan que ni siquiera con la entrega gratuita de las medicinas podrán salir de esa crisis los países más pobres, donde hay un médico por cada 40 000 habitantes.

La petición de abrir los mercados a los productos de los PMA —que contó con el amplio apoyo del secretario general de la ONU, Kofi Annan, en la jornada inaugural de la Tercera Conferencia de Bruselas— tampoco parece viable en tanto que los precios de las materias primas y los productos básicos se fijan en las bolsas de valores y son controlados por los países consumidores en un mercado que no busca la justicia para los productores.

En el debate sobre la remoción de las barreras arancelarias a los productos básicos de los PMA, los países europeos presentaron la iniciativa *everything but arms* (todo menos armas) para abrir el mercado europeo a todos los productos provenientes de esos países sin castigarlos con aranceles. A pesar de ello los productores agrícolas del viejo continente lograron que se mantuvieran los aranceles a los principales productos de exportación cuando menos hasta 2009. Por ello John Sayer, el representante de una ONG que otorga asistencia para el desarrollo en el Tercer Mundo, con sede en el Reino Unido, afirmó que la iniciativa debía llamarse mas bien *everything but farms* (todo menos granjas). Dijo Sayer: "la ONU organiza esta cumbre donde las buenas palabras han vuelto a resonar. Es una cumbre que corre el peligro de ser carísima y no servir para nada".[3]

Otro punto de vista lo expuso el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, al señalar: "no tiene sentido abrir el comercio si en esos países no hay puertos, carreteras ni frigoríficos. Por eso los PMA sólo reciben 0.5% de las inversiones directas de capital extranjero".[4]

Respecto a la movilización de recursos financieros, prácticamente la eficacia del programa de acción se basa en la buena voluntad de los países donantes para aumentar su asistencia para el desarrollo. Sin embargo, éstos no lo han hecho, a pesar de sus promesas. La única concesión que se logró fue que la ayuda no se condicionara a que los países receptores adquieran bienes y servicios del país donante. El secretario general de la ONU acusó a los gobiernos más industrializados de no cumplir sus promesas de ayuda: "el dinero no está llegando; lo triste es que a veces los gobiernos se reúnen en cumbres maravillosas, hacen promesas y todo el mundo se va pensando en que 'lo logramos'. Para 600 millones de desheredados esta conferencia es quizá la última esperanza".[5]

En el Informe 2000 la UNCTAD pide a los países donantes concentrar de manera casi excluyente los recursos de la cooperación a los PMA y no a otros en desarrollo; sin embargo, la resolución no se aprobó debido a la oposición de otros países que afirman que hay naciones con renta baja o incluso intermedia con importantes grupos de población que viven en extrema pobreza, pero cuya realidad no se refleja en las estadísticas debido a las enormes desigualdades en la distribución del ingreso. Por ello el Comité de Asistencia para el Desarrollo concluyó que los recursos destinados al alivio de la pobreza deben dar prioridad a los países de renta más baja y a los que presenten una gran proporción de gente pobre. Sin embargo, algunos representantes de países que se verían afectados argumentaron que sería injusto que se redujera el apoyo a naciones que se encuentran ya en el camino hacia el desarrollo y la libertad. La ayuda a los PMA no debe menoscabar la que se brinda a aquellos otros que ya han empezado a desarrollarse y democratizarse.[6]

Otra petición de los PMA fue que se dejara la AOD en manos del país receptor, pero los donantes no estuvieron de acuerdo porque piensan que en muchos de esos países existen dictaduras sangrientas, corrupción extendida, instituciones débi-

2. "Pobreza, el principal riesgo político a escala global", informe especial, *El Financiero*, 8 de junio de 2001.

3. "La ONU propone más libre comercio para combatir la miseria", *Ciberoamérica*, 17 de mayo de 2001

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*

6. "La pobreza no es una cuestión estadística", *El País*, 18 de mayo de 2001.

les y sociedades fragmentadas que condenan al despilfarro los esfuerzos financieros de la cooperación internacional. Por ello muchas veces prefieren brindar la ayuda directamente a las personas pobres, sin pasar por los gobiernos, aunque en ocasiones aquélla tiene más el carácter de asistencia social que de cooperación para el desarrollo.

Por otra parte, no se aceptó la condonación de la deuda externa que pedían los PMA, salvo casos excepcionales; por ejemplo, cuando un país sufra un desastre natural o un conflicto armado. A pesar de las críticas por sus lentos resultados, en el programa de acción sólo se estableció la aplicación de la Iniciativa Ampliada a Favor de los Países Pobres muy Endeudados.

Consideraciones finales

Las soluciones que ha planteado la comunidad internacional en las conferencias de las Naciones Unidas para ayudar a que los PMA salgan del atraso y la marginación no carecen de buenas intenciones; sin embargo, la fase actual de la globalización parece apuntar en sentido contrario.

En un estudio sobre ideas falsas acerca de la globalización, Carlos Vilas expone algunas consideraciones sobre el carácter profundamente inequitativo de este fenómeno.[7]

De acuerdo con el autor, la globalización es una parte del proceso de expansión del capitalismo basada en la explotación de los seres humanos y la depredación de la naturaleza que asocia el progreso de algunos con las desventajas de muchos. Es un fenómeno que responde a una ideología conservadora que enfoca el mundo de acuerdo con una configuración de poder dada, a la que trata de preservar y consolidar.

En cuanto a la idea de que la globalización conduce a la homogenización de la economía mundial, que a la larga permitirá superar las diferencias entre el desarrollo y el subdesarrollo y entre países ricos y pobres, el autor sostiene que carece de sustento en los hechos. Al contrario, por su propia dinámica la expansión mundial del capitalismo conduce a brechas crecientes entre regiones del mundo con desiguales niveles de desarrollo.

Un informe del Programa de las Naciones para el Desarrollo señala que de 1960 a 1989 la diferencia en los niveles de ingreso entre países ricos y pobres se duplicó. Estos últimos, que en conjunto representan más de la mitad de la población del planeta, captan 7% de la producción mundial, mientras que las naciones ricas, con 8% de la población mundial, concentran casi 70% de la producción del orbe. Los marcados desniveles educativos, técnicos y productivos entre ambas áreas contribuyen a explicar estas agudas y crecientes diferencias y comprueban que la dinámica de la globalización ahonda las disparidades. Hasta los más entusiastas defensores de la ideología de la globalización reconocen que la distribución desigual de recursos, valores, transacciones y beneficios se mantendrá en el futuro previsible.

De 1980 a 1995 el crecimiento del producto en los países de mayor desarrollo fue mucho más alto que en el resto del mundo y, por supuesto, que en las áreas de ingresos medios y bajos, ahondándose las diferencias entre países ricos y pobres. En 1980 el PIB por habitante en las áreas de alto nivel de desarrollo era casi 33 veces mayor que en las de bajo nivel, mientras que en 1994 era 62 veces mayor. Puede concluirse entonces que la globalización no es homogenizadora, sino que profundiza las desigualdades entre los países.

Otra idea falsa se refiere a que la globalización es la llave del progreso y del bienestar y que promueve el ascenso de los grupos menos favorecidos a crecientes niveles de bienestar y calidad de vida. Por el contrario, como revelan los indicadores económicos y sociales de los PMA, existe un agravamiento de las disparidades socioeconómicas y educativas y una profundización de las diferencias entre los segmentos de la población que logran insertarse en los ámbitos dinámicos de la economía y los que resultan excluidos.

De la misma manera, en la medida en que la población en condiciones de pobreza crece más rápido que la total se da el fenómeno de la exclusión social. El crecimiento del sector informal agrava la situación de los empobrecidos, ubicándolos como sectores de la población innecesarios para el funcionamiento del capitalismo de nuestros días.

Asimismo, las políticas estatales de privatización y desregulación que se recomiendan a los PMA reducen los niveles de empleo y deterioran las condiciones de trabajo, además de que generalmente se acompañan de la reducción del presupuesto para servicios sociales, como educación, salud, seguridad, deportes e infraestructura.

Por otra parte, el acelerado deterioro ambiental ocasionado por las corporaciones es causa directa del empobrecimiento de amplios sectores de las poblaciones rurales. Nada hay en el escenario definido por los procesos contemporáneos de globalización que permita anticipar que estos resultados se revertirán; al contrario, todo sugiere su continuidad.

La insistencia en el carácter inevitable de la globalización se vincula a este panorama de distribución desigual de beneficios y perjuicios, en el que una minoría de la población mundial accede a niveles superiores de bienestar mientras que la mayoría se enfrenta al descenso de sus niveles de vida.

Por su propia dinámica la globalización, que está conducida por el capital financiero, las empresas transnacionales, los organismos financieros multilaterales y la ideología neoliberal, sólo puede producir más empobrecimiento, más degradación ambiental y mayor tendencia a la violencia y la inseguridad.

Sin embargo, no es posible quedarse con una visión catastrofista del futuro para los PMA. Es necesario encontrar opciones viables para remontar el atraso y la marginación en esos países. De lo contrario la próxima conferencia internacional para ayudar a los PMA será, de nueva cuenta, sólo una serie de negociaciones fatigosas en materia de ayuda y de alivio de la deuda para amortizar el último conjunto de préstamos oficiales ineficaces.

Los ciudadanos de los PMA se encontrarán cada vez más ante la necesidad de elegir entre la pobreza en su país o la exclusión social en el extranjero. Si no se llevan a cabo medidas eficaces para sacar a esas naciones de la pobreza cabe esperar que los PMA se integren cada vez más a una economía no estructurada, en la que las corrientes de capital privado apoyan actividades como el contrabando de piedras preciosas, la explotación forestal ilegal y el narcotráfico. Y la comunidad internacional se enfrentará con gastos mayores para costear operaciones de mantenimiento de la paz y de auxilio humanitario.

Alma Rosa Cruz Zamorano
<acruz@bancomext.gob.mx>

7. Carlos M. Vilas, "Seis ideas falsas sobre la globalización", en John Saxe-Fernández, *Globalización, crítica a un paradigma*, Plaza y Janés, México, 1999.

comercio exterior
VOL. 51, NO. 8, AUGUST 2001

Summaries of articles

675 **Structural Adjustment and Local Development Initiative**
Francisco Alburquerque
In the "globalization era" working from the local sphere is important. Economic policies must have a more horizontal and territorial nature which gives rise to opportunities and ideal conditions for the innovative initiatives within each region instead of a vertical approach from the central State. The author carries out a detailed analysis on the main aspects of this process.

683 **Latin America Local Development**
Jorge Mario Martínez Piva
Endogenous development theories and their relationship with classic analysis are studied, so as the microeconomic scale contributions to local development theory. The possibility to apply local development theory —originally conceived for advanced economies— to developing countries such as those in Latin America is also set out.

704 **Country-promotion and Development of Competitive Advantages**
Alejandro Indacochea Cáceda
The obsolescence of traditional comparative advantages in international trade demands the development of competitive advantages that, in accordance with Porter's model, allow countries and regions to improve the quantity, quality and efficient use of their resources. The experience in the workshops arranged by PromPerú in order to create a competitiveness culture shows that the latter essentially entails an appropriate change of attitude in all the social groups, with the State as facilitator and the private sector as performer and manager.

718 **Procedure to Weigh Up Local Economic Development in Cuba**
Elier Méndez Delgado and María del Carmen Lloret Feijóo
The attention paid to local economic development has become the key to make best use of Cuban endogenous potentialities within a certain area. In order to plot the corresponding plans, the authors propose a new local development measuring index in the island starting from three indicators: infant mortality, employment index and labor efficiency.

735 **The End of the Global Cycle of Growth in Micro and Small-size Industry and Its Evolution in Mexico**
Guillermo Olivera
The idea that, within the "industrial restructuring" process' framework, the micro and small-size enterprise has acquired economic power compared to the big industry is questioned. The author points out that, in time, reality cast doubt on the superiority of the small industry.

746 **Financial Intervention and Support to Micro and Small-size Firms in Mexico**
Carlos Martínez-Tovilla
The policy and instruments of financial support to micro and small-size enterprise is analyzed in the 32 states of Mexico, and it is concluded that such policy is more and more focused on complementing and deepening financial market.

Instrucciones para los colaboradores

1) El envío de un trabajo a *Comercio Exterior* supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español. Asimismo, los autores conceden a la revista el permiso automático para que su material se difunda en antologías y medios magnéticos y fotográficos.

2) Los trabajos deben referirse a la economía o a asuntos de interés general de otras ciencias sociales y se sujetarán al dictamen del Comité Editorial. Son bienvenidas las colaboraciones sobre otras disciplinas siempre y cuando se vinculen a las mencionadas.

3) La colaboración ha de ajustarse a los siguientes lineamientos; de no cumplirse con ellos no se considerará para su publicación.

a] Incluir la siguiente información: *i)* Título del trabajo, de preferencia breve, sin sacrificio de la claridad. *ii)* Un resumen de su contenido en español e inglés de 40 a 80 palabras aproximadamente. *iii)* Nombre y nacionalidad del autor, con un breve currículum académico y profesional. *iv)* Domicilio, teléfono, fax u otros datos que permitan a *Comercio Exterior* comunicarse fácilmente con el autor. Asimismo, en caso de tenerlo, proporcionar su correo electrónico.

b] Presentarse en original impreso y copia (incluyendo texto, cuadros, gráficas y otros apoyos) en papel tamaño carta por una sola cara, mecanografiado a doble espacio y sin cortes de palabras. Los cuadros de tres o más columnas, así como las gráficas, figuras y diagramas, se deben presentar cada uno en hojas aparte agrupados al final y señalando en el texto el lugar donde han de insertarse. Los originales deben ser perfectamente claros y precisos (no enviar reducciones de fotocopiadora).

c] Tener una extensión máxima de 30 cuartillas (máximo 52 000 caracteres).

d] Adjuntar un disquete con los archivos de texto en Word para Windows, así como los de los cuadros y de los datos y trazado de gráficas en Excel para Windows, indicando en la cubierta el nombre de cada uno de ellos (un archivo por cada cuadro o gráfica).

e] Disponer las referencias bibliográficas en la forma convencionalmente establecida en español, es decir, en el cuerpo del texto se indican sólo con un número y al pie de página (o agrupadas al final) las fichas completas correspondientes. La bibliografía adicional se presenta, sin numeración, al final del artículo.

f] Ordenar los datos de las fichas bibliográficas de la siguiente manera:

i) Nombre y apellido del autor, *ii)* título del artículo (entrecomillado) y nombre de la revista o libro donde apareció (en cursivas o subrayado) o título del libro (en cursivas o subrayado); *iii)* quién edita; *iv)* ciudad; *v)* año de edición del libro, o fecha, número y volumen de la revista; *vi)* número de páginas o páginas de referencia. Ejemplos:

Mateo Magariños, *Diálogos con Raúl Prebisch,* Banco Nacional de Comercio Exterior-Fondo de Cultura Económica, México, 1991, 260 páginas.

Eduardo S. Bustelo y Ernesto A. Isuani, "El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina", *Comercio Exterior,* vol. 42, núm. 5, México, mayo de 1992, pp. 428-432.

Rodrigo Gómez, "El fomento del intercambio comercial en la ALALC: un paso hacia el mercado común latinoamericano", en *Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México,* t. II: *Ensayos conmemorativos,* Banco Nacional de Comercio Exterior-El Colegio de México, México, 1987, pp. 61-69.

g] Los cuadros y las gráficas se deben explicar por sí solos (sin tener que recurrir al texto para su comprensión), no incluir abreviaturas, indicar las unidades y contener todas las notas al pie y las fuentes completas correspondientes.

h] Se debe proporcionar, al menos la primera vez, la equivalencia completa de las siglas empleadas en el texto, en la bibliografía y en los cuadros y las gráficas.

i] Se admitirán trabajos en otros idiomas, de preferencia inglés, francés, portugués o italiano. Si se envía una traducción al español, hay que adjuntar el texto en el idioma original.

4) Comercio Exterior se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes. No se devuelven los originales.

Siglas y abreviaturas

ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
Altex	Empresa altamente exportadora
Bancomext	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
Banobras	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
Banrural	Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
b/d	Barriles diarios
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMV	Bolsa Mexicana de Valores
Caricom	Comunidad del Caribe
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Cetes	Certificados de Tesorería
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CNSM	Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
Conapo	Consejo Nacional de Población
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CPP	Costo porcentual promedio de captación
CSF	Costo, seguro y flete
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DEG	Derechos especiales de giro
D.O.	*Diario Oficial de la Federación*
ECU	Unidad monetaria europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Ferronales	Ferrocarriles Nacionales de México
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
Geplacea	Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar
ILAFA	Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero
IMP	Instituto Mexicano del Petróleo
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INPC	Índice nacional de precios al consumidor
INPP	Índice nacional de precios del productor
Intal	Instituto para la Integración de América Latina
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ISR	Impuesto sobre la renta
IVA	Impuesto al valor agregado
LAB	Libre a bordo
Libor	Tasa interbancaria de Londres
MCCA	Mercado Común Centroamericano
Mercosur	Mercado Común del Sur
Nafin	Nacional Financiera, S.N.C.
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIC	Organización Internacional del Café
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PEA	Población económicamente activa
Pemex	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto interno bruto
Pitex	Programas de Importación Temporal para las Exportaciones
PNB	Producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secodam	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
Sedeco	Secretaría de Economía
Sectur	Secretaría de Turismo
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
SE	Secretaría de Energía
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SME	Sistema monetario europeo
S.N.C.	Sociedad Nacional de Crédito
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Telmex	Teléfonos de México
TIGE	Tarifa del Impuesto General de Exportación
TIGI	Tarifa del Impuesto General de Importación
TIIE	Tasa de interés interbancaria de equilibrio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
Udi	Unidades de inversión
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UE	Unión Europea
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPEB	Unión de Países Exportadores de Banano