



Competitividad, mercado y Estado

Alejandro C. Vera-Vassallo*

Resumen

El planeamiento del desarrollo ha de proponerse el dinamismo económico con desarrollo institucional, equidad social con formación de capital humano y competitividad internacional basada en el progreso técnico. El principio que se debe seguir es “tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario”, de manera que en ocasiones la intervención del Estado es imprescindible para el desempeño competitivo en el mercado.

Palabras clave: Competitividad, neoliberalismo, intervención del Estado, capital humano, progreso técnico, estrategia de desarrollo.

Si existe una palabra que se pronuncia en cuanta reunión, foro o seminario en que se trata el desarrollo económico y social de un país, en esta era de la globalización, esa es “competitividad”. A la palabra competitividad se le atribuyen diferentes alcances conceptuales o definiciones discutibles, y a veces ininteligibles y desprovistas de algún grado de consistencia con las medidas o políticas que se llevan a cabo para su consecución o realización.

El punto de partida de cualquier discusión sobre el tema, especialmente si ese se da en el marco de un proceso de planeamiento del desarrollo, tiene que ser una definición o precisión conceptual que necesariamente debe estar directamente ligada a la formulación de las políticas necesarias para generar un desempeño competitivo de la economía a la cual nos estamos refiriendo.

Considero de la mayor importancia ordenar los debates al respecto, en los cuales debe participar la sociedad peruana como un todo, haciendo las siguientes precisiones:

1. Transnacionalización de la actividad económica e intensificación de la competencia internacional

En primer lugar, hay que señalar que el proceso de globalización de

la economía mundial ha significado una acentuada tendencia a la transnacionalización de las actividades económicas desde el momento en que los avances tecnológicos que adquieren una particular aceleración en los años 70 y 80, principalmente de las tecnologías de información, permiten organizar la producción a escala internacional, por encima de nuestras fronteras. Se inicia un proceso de formación de redes de unidades productivas con diferentes localizaciones geográficas, a lo largo de las cadenas de valor agregado¹, con estrategias corporativas cada vez más complejas que se denominan sistemas integrados de producción internacional, los cuales se dan principalmente en las actividades industriales con mayor contenido tecnológico. El actor protagónico de este proceso es la empresa transnacional (ET) que organiza la producción bajo nuevos criterios de organización industrial y vincula diferentes unidades productivas que desarrollan actividades de diversos sectores en diferentes países, con capitales de diferentes orígenes. Cuando decimos ET no nos estamos refiriendo solamente a General Motors, General Electric, Siemens o Phillips; nos referimos también a ET peruanas como la cadena de restaurantes “El Otro Sitio”, que tiene subsidiarias en Santiago de Chile y otros países, y asimismo, a “sistemas corporativos transnacionales” donde

¹ Cadenas de actividades productivas que van desde la extracción de la materia prima (producción primaria) hasta el producto transformado por la elaboración secundaria (incorporación de valor agregado y conocimientos o valor agregado intelectual). Proceso en el cual se demandan servicios al productor o exportador de diferente tipo (producción terciaria).

participan empresas matrices y filiales, extranjeras y nacionales.

Esa organización internacional de la producción necesita también mercados donde la liberalización o eliminación de trabas al comercio internacional se hayan minimizado. Ello nos lleva a afirmar –por simplicidad expositiva y por extensión– que la globalización de la economía internacional ha presionado por la liberalización comercial y financiera en el mundo, y ha traído como consecuencia la desregulación de las economías desarrolladas y en desarrollo del mundo entero; situación que a su vez ha generado, como consecuencia obvia, una intensificación de la competencia entre productos de diversas marcas y orígenes. Desregulación² e intensificación de la competencia que junto con la tendencia a la homogenización de los patrones de consumo que generan las telecomunicaciones, han dado lugar a una clara tendencia a la formación de un mercado global único.

2. Competitividad internacional basada en la incorporación de progreso técnico

Existe el reconocimiento progresivo y consensual de que la capacidad de competir en los mercados internacionales está basada principalmente en el talento, a nivel nacional y empresarial, para incorporar y difundir progreso técnico en el sistema productivo de bienes y servicios.

En este campo del progreso técnico cabe destacar que las tecnologías de información tienen un poderoso impacto horizontal que incide sobre todo el aparato productivo de bienes y servicios en los ámbitos del diseño, la producción, la distribución y la comercialización. Lo anterior permite acortar el ciclo tecnológico (el plazo entre el diseño y la producción) y, consecuentemente, hace posible responder de una manera mucho más rápida y flexible que en el pasado a las nuevas demandas reales o inducidas.

Este impacto de la globalización alude a dos conceptos sumamente importantes en materia de desarrollo productivo internacionalmente competitivo³. El primero se refiere al “capital humano”, el único capaz de albergar y desarrollar el talento requerido. El segundo se refiere a

² Ausencia de barreras tributarias o arancelarias, de restricciones cuantitativas, administrativas o de cualquier otro tipo, etcétera.

³ Obsérvese que al hablar de un desarrollo productivo internacionalmente competitivo (es decir, al hablar de competitividad internacional) no se trata de minimizar costos y precios alterando los precios básicos de la economía (por ejemplo, reducción inconsecuente de salarios o la alteración irracional de la tasa de cambio) sino que se trata de fomentar la formación de capital humano e incorporar conocimientos tecnológicos al proceso productivo. De lo que se trata no es de crear círculos viciosos que conduzcan a la perennización del cholo barato pero analfabeto que no contribuye a la carrera por el mejoramiento y la eficiencia tecnológica, que es la carrera por la competitividad. Es decir, la vía auténtica hacia la competitividad es la que se basa en formación de capital humano y la incorporación de progreso técnico, a diferencia de la vía de las distorsiones salariales o cambiarias que es la vía falsa o espúrea que tanto escuchamos en los programas de la radio y TV.

la “tecnología” que no es otra cosa que los conocimientos productivos capaces de elevar la productividad que no solo habrá de permitir una mejor remuneración a todos los factores productivos, especialmente la mano de obra, sino que permitirá vender a menores precios y superar, o por lo menos igualar, los patrones de calidad; es decir, elevar la competitividad internacional de empresas y economías nacionales. Y no olvidemos que cuando hablamos de “capital humano” nos referimos a sus componentes esenciales: educación y capacitación, salud, vivienda, seguridad social, seguridad alimentaria y, esencialmente, cultura. Cultura entendida como formas de conocimiento y comportamiento social que privilegien una sociedad basada en la confianza y en la cooperación.

Esto representa un enorme desafío tecnológico y cultural para América Latina y el Caribe. Las empresas de la región deberán procesar el correspondiente cambio tecnológico ya sea mediante generación endógena, a través de la I&D, o captación exógena, tanto por la vía de las importaciones de bienes de capital (tecnología incorporada), de la recepción de IED (*equity technology*) o a través de contratos interempresariales de transferencia de tecnología en operaciones de compra-venta (inversión extranjera cuasi-accionaria - IEC) o de capitalización de los conocimientos tecnológicos (una modalidad de IED aceptada en algunos países). De esta manera la transferencia de

tecnología constituye una de las modalidades más importantes de contribución de las ET al desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños.

3. Capacidad social de absorción y el nuevo paradigma organizacional

Se ha observado que el crecimiento de la productividad no es una función directa del incremento de recursos destinados a la Investigación y Desarrollo (I&D o R&D en inglés). Existe la creciente convicción de que “la capacidad social de absorción del progreso técnico” está directamente ligada a la introducción de cambios organizacionales de importancia significativa a nivel de las empresas, de las instituciones públicas y privadas, así como de las políticas gubernamentales concurrentes a tal fin.

Un nuevo clima cultural está incubándose en la sociedad mundial. Nelson y Rosemberg (1993) lo denominan “tecnonacionalismo”, que expresa la firme creencia de que las capacidades tecnológicas de las empresas de un país son la variable crucial de su desempeño competitivo y que esas capacidades son en esencia nacionales y pueden ser desarrolladas a través de acciones nacionales.

En este clima, ha adquirido particular relevancia el desarrollo de los sistemas nacionales de innovación

(SNI)⁴ cuya finalidad es reforzar las capacidades individuales y nacionales de negociación, asimilación, aprendizaje e innovación tecnológica. El SNI se puede definir como el conjunto de agentes económicos, de políticas y de instituciones que influyen en la introducción y difusión del progreso técnico en la economía (Dahlman, 1994). Puesto que en la mayoría de países en desarrollo la tecnología es básicamente importada, el SNI en un sentido amplio incluye las normas de tratamiento a la inversión extranjera y a los derechos de propiedad intelectual así como las regulaciones de diversa índole sobre la importación de bienes de capital. En general, estos SNI incluyen el conjunto de políticas que ordenan y catalizan el proceso de absorción y difusión del progreso técnico; políticas cuyo eficaz diseño, en el marco de una política de desarrollo productivo, es de importancia crucial.

El SNI también incluye la red de agentes e instituciones públicas y privadas que apoyan o emprenden directamente actividades científicas y tecnológicas, incluyendo la I&D, la difusión tecnológica y la creación de capital humano. La eficiencia de los diversos elementos de esta red y su interacción dinámica con la actividad

productiva o empresarial es también de la mayor importancia para alcanzar un desarrollo competitivo.

Finalmente, los SNI son directamente influidos por el clima general de política económica y el régimen de incentivos, ya que estos determinan en gran medida cuánto esfuerzo, o lo que es lo mismo cuánta inversión es destinada a reducir costos, mejorar calidad y proveer un creciente rango de bienes y servicios competitivos nacional e internacionalmente como resultado de los nuevos desarrollos tecnológicos. El éxito de cualquier SNI no depende sólo de la capacidad de cada uno de sus elementos constitutivos sino también de la forma en que interactúan en conjunto (Alcorta y Peres, 1996).

En el plano empresarial, los nuevos métodos de gestión y modalidades organizacionales de las firmas son las características fundamentales de una mayor flexibilidad y calidad de la producción. Estas nuevas formas organizacionales tienen relación con conceptos actualmente muy difundidos tales como “justo a tiempo” (*just in time inventory*), “cero defecto” (*zero defect*), “calidad total” (*total quality control*), “reingeniería” (*reengineering*). Las nuevas modalidades

⁴ Véase Richard Nelson, *National Innovation Systems* donde se describe el desarrollo institucional, principalmente de los países del Asia Oriental, que permite entender cómo se produce el desarrollo de economías internacionalmente competitivas a través de la incorporación de progreso técnico. En suma, se describe cómo los países emergentes del sudeste asiático, en su búsqueda de la competitividad, logran una suerte de desarrollo institucional que en las colonias anglosajonas de América se dio espontáneamente por un efecto de migración cultural explicable pero que, en los “cuatro tigres” del Asia en desarrollo, se generó por un esfuerzo deliberado de crear un tejido institucional imprescindible para cualquier desempeño, nacional e internacionalmente, competitivo.

que asume la organización industrial apuntan a disminuir los costos y elevar la calidad como base del fortalecimiento competitivo.

4. Erosión de las ventajas comparativas de los países de la región

La creciente relevancia del diseño, unida a la automatización de la producción, distribución y comercialización, están erosionando progresivamente la presunta ventaja comparativa basada en la mano de obra barata. Los factores competitivos más importantes son ahora, y lo serán aún más en el futuro, la calidad, la rapidez y la confiabilidad de la entrega y sobre todo la capacidad de diversificación de la amplia gama de bienes y servicios requeridos por los consumidores; principalmente la demanda dinámica de los países industrializados y de las economías de reciente industrialización.

El paso que está teniendo lugar en el escenario económico mundial de la producción metal-mecánica a la producción informatizada requiere cada vez con mayor urgencia el cholo educado, capacitado, capaz y competente en todos los ámbitos de la estructura productiva y en todo el proceso económico en general.

En el plano de los recursos naturales, en los que la región es relativamente pródiga, se observa cada vez con más nitidez la existencia de un

proceso amplio de ahorro de dichos recursos en el proceso productivo. Esto se ha visto estimulado y favorecido por la intensificación de la competencia, la cada vez más estrecha integración entre diseño y producción, la automatización del control del proceso productivo para elevar la eficiencia en el uso de las materias primas y la introducción de nuevos materiales sintéticos.

5. Elementos centrales de una estrategia de desarrollo competitivo

Sobre la base de los criterios expuestos en los párrafos precedentes podemos intentar definir los elementos centrales de una estrategia de desarrollo orientada a lograr el dinamismo económico con desarrollo institucional, una equidad social con formación de capital humano y una competitividad internacional basada en la incorporación de progreso técnico. Estos conceptos no solamente constituyen los puntos importantes de un círculo virtuoso del desarrollo económico y social sino que, sobre todo, son elementos esenciales de política de desarrollo que se reclaman simultáneamente.

Los elementos centrales de esa estrategia de desarrollo son competitividad y progreso técnico. La competitividad puede definirse a través de dos nociones complementarias: a nivel de la economía en su conjunto y a nivel de un producto (bien o servicio) específico.

i.- Competitividad a nivel de la economía en su conjunto:

Se dice que una economía es competitiva si, en un marco general de equilibrio macroeconómico, tiene la capacidad de incrementar (o al menos mantener) su participación en los mercados internacionales y simultáneamente lograr una elevación de los niveles de bienestar de su población.

ii.- Competitividad a nivel de un bien o servicio (producto):

Un producto es competitivo si consigue mantener o sostener los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo, en cuanto a utilización de recursos y calidad del producto ofrecido.

Ambas definiciones se implican la una a la otra, por lo menos en el mediano plazo: en un contexto de salarios reales crecientes (elevación del nivel de vida) sólo es posible aumentar la participación en el mercado internacional siempre que la “utilización de los recursos” para producir un bien determinado, a un nivel de calidad similar al patrón internacional, se haga incorporando progreso técnico (usando la mejor tecnología o sea la mejor práctica tecnológica). Ambas

definiciones suponen la “incorporación de progreso técnico”.

Progreso técnico es la capacidad de imitar, adaptar y desarrollar procesos de producción de bienes y servicios antes inexistentes en una economía como la nuestra (es decir, el automóvil con inyección computarizada es un bien que no existía en la época de los autos con carburador). En otras palabras, el progreso técnico es el tránsito hacia nuevas funciones de producción y supone diferentes fases de un proceso que se conoce como el ciclo básico del desarrollo competitivo: 1) aprendizaje industrial y tecnológico, 2) innovación tecnológica y 3) elevación de la competitividad internacional. Estas fases, que son indesligables de un planeamiento del desarrollo nacional y regional, están íntimamente ligadas a un desarrollo institucional del cual ni siquiera se habla en el Perú y que supone, entre otras cosas, el fomento y desarrollo de los denominados sistemas nacionales de innovación a los cuales ya nos referimos.

La competitividad es función directa del progreso técnico y supone contrastar o comparar las “prácticas tecnológicas” (PT) de nuestro país con la mejor PT del mercado internacional en condiciones comparables de dotación de recursos.⁵

⁵ Existe un proyecto de asistencia técnica y financiera del BID que tiene como objetivo fomentar la formación y desarrollo de los sistemas nacionales de innovación, pero el mismo tropieza con problemas que se ubican en la actual estructura del Estado. Funciones y responsabilidades tan importantes como esa deben ubicarse en el Ministerio de la Producción o al más alto nivel de la estructura administrativa, junto con el planeamiento del desarrollo.

En general, en esta “incorporación de progreso técnico” que caracteriza el desarrollo productivo competitivo en esta era de globalización, han jugado un papel determinante:

- i) la intensificación de la competencia internacional.
- ii) el propio desarrollo y creciente difusión de las tecnologías de información (microelectrónica, computación y telecomunicaciones).

Es decir, una inserción internacional exitosa (entendida como opuesta o contraria a una inserción asimétrica que pone énfasis en la exportación de productos de escaso dinamismo en el comercio mundial, tales como los productos primarios) es aquella vinculada a:

- la utilización eficiente de los recursos en el proceso productivo,
- la capacidad de emprender actividades que requieren un valor agregado intelectual cada vez mayor (léase: proceso deliberado de industrialización).

La política de desarrollo nacional que debe servir de marco de referencia fundamental a las políticas de desarrollo regionales tiene que actuar en un contexto de equilibrios macroeconómicos. Ello quiere decir que la definición de competitividad se formula en un contexto en que las señales macroeconómicas o régimen de incentivos macroeconómicos (tipo

de cambio, tasa de interés, aranceles, salarios reales) permitan mantener un grado razonable de equilibrio interno y externo en el largo plazo. Es decir, se descarta la competitividad espuria (o transitoria) basada en:

- políticas cambiarias irreales o insostenibles (sobreevaluación o subvaluación de la moneda nacional);
- distorsiones del proceso de ahorro e inversión por un costo del dinero (tasa de interés) irreal o insostenible al desalentar la reestructuración (inversión) competitiva;
- una política de salarios reales bajos que limita o desvirtúa el proceso de formación de capital humano y nos lleva en una dirección equivocada en la búsqueda del desarrollo productivo internacionalmente competitivo, el mismo que debe poner énfasis en el desarrollo institucional al que hemos aludido anteriormente.

La generación y adopción de progreso técnico (generación endógena y captación exógena) así como el efecto resultante: el incremento de la competitividad internacional, constituyen procesos de carácter sistémico, en el sentido de que el desempeño tecnológico de las economías depende de la presencia de un conjunto de sinergias y externalidades de diverso tipo, más que de las reacciones maximizadoras de las empresas individuales como reacción a los cambios en el sistema de precios. Por ejemplo,

ningún precio específico o ninguna luz roja nos alertará sobre la urgencia de construir un puerto para poder exportar competitivamente, pero el carácter sistémico de la competitividad nos hará entender su necesidad.

El desarrollo de un proceso signado por el binomio progreso técnico-competitividad está influido por un conjunto de factores, muchos de los cuales no se reflejan en el sistema de precios, factores que no tienen expresión tangible en las señales del mercado. Por esta razón, la adopción de precios correctos, o sea la eliminación de las distorsiones en el sistema de precios, es una condición necesaria para el progreso técnico y para la innovación tecnológica. Pero esa “eliminación de distorsiones de precios” resulta insuficiente si se considera que ella conduce únicamente a un mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas pero no supera el rezago tecnológico acumulado ni supone la realización del esfuerzo requerido para desarrollar ventajas comparativas dinámicas (ventajas competitivas).

6. Bases de un planeamiento democrático concertado a nivel nacional y regional, para lograr una economía internacionalmente competitiva

Un planeamiento democrático concertado significa la búsqueda de consensos y el aprovechamiento de las

sinergias del sector privado y sector público, considerándose necesaria la participación de los diferentes poderes del Estado (Congreso y Gobierno Central), del sector privado y de la denominada sociedad civil (productores, gremios, colegios profesionales, universidades y otras entidades académicas, entre otros). Sin embargo, la existencia de objetivos que apuntan al incremento de la competitividad internacional de la economía nacional exigiría que se mencione y de alguna forma se incluya a todas aquellas instituciones y organizaciones que pertenezcan o llegarán a pertenecer a ese tejido institucional (inexistente o no organizado en el país) que se conoce actualmente en la esfera internacional como Sistemas Nacionales de Innovación (SNI). Estos SNI son el conjunto de entidades e instituciones encargadas de propiciar la incorporación de “progreso técnico” en la estructura productiva de bienes y servicios del país en conjunto o de la región a que nos referimos. Obviamente, tendría que pensarse en el adecuado canal de representatividad y los requisitos de esta última. En este caso, estaríamos refiriéndonos a los “sistemas nacionales de innovación” mayormente vinculados a la producción de los sectores y regiones específicas que se está considerando, incluyendo los diferentes agentes económicos nacionales y extranjeros, organizaciones de naturaleza privada y pública, tales como empresas productoras de bienes y servicios, organismos de investigación y desarrollo, entidades de extensión industrial, universidades

y otros centros académicos de formación de capital humano, centros de información tecnológica, entre otros.

Las limitaciones del enfoque neoliberal

Cabe señalar la necesidad de conceptualizar de una manera específica lo que es una política de desarrollo formulada, aplicada y ejecutada por un Gobierno en el marco de un planeamiento del desarrollo concertado y participativo. Al respecto:

- 1) Una política de desarrollo sectorial o regional surge en el contexto de una administración del Estado que tiene diversas perspectivas y responsabilidades sectoriales y temáticas, la mayoría de las cuales se interrelacionan y por lo tanto exigen un marco teórico conceptual que le confiera unidad y armonía al conjunto de políticas sectoriales de desarrollo que se confunden o integran en la política nacional de desarrollo y se expresan en las políticas de desarrollo regionales.
- 2) Ese marco teórico conceptual debe definir el estilo o lo que se ha dado en llamar el “modelo de política de desarrollo”, el mismo que surge de la generalización de las hipótesis sobre el comportamiento del sistema en lo económico, social y políti-

co basado en los diversos cuerpos teóricos existentes. Sin embargo, el punto de partida de esta definición es el que se refiere a la naturaleza de las ciencias sociales.

Las ciencias sociales tienen una característica distintiva por la intrínseca e inevitable subjetividad del “objeto” y del “sujeto” de dichas ciencias sociales que en ambos casos es el hombre o la sociedad humana.

Mientras que las leyes resultantes en las ciencias naturales tienen validez universal⁶, las afirmaciones, conclusiones, tesis, postulados, leyes, etc., en el campo de las ciencias sociales están condicionadas por las coordenadas de tiempo y espacio donde se realizan las observaciones de base. En otras palabras, las políticas económicas y sociales no tienen validez universal o lo que es lo mismo, lo que es bueno y recomendable para un país no lo es necesariamente así para otro. Por ejemplo, el precio de la papa para un país que tenga un buen sistema de evacuación de la producción (infraestructura que conecte los centros de oferta y demanda) y además un buen sistema de información agropecuaria (información sobre volumen de producción, calidad y oportunidad por valle y precios en el origen), puede tener un mercado regional o nacional (entendido como

⁶ La gravedad, entendida como la fuerza de atracción de los cuerpos que se expresa en la aceleración de cualquier objeto en caída libre, tiene prácticamente el mismo valor en cualquier punto del planeta Tierra. Mientras que la mayor producción de carne de cerdo o vacuno puede ser la solución del déficit de proteínas animales en el Perú, no lo es de ninguna manera en Israel, para el primer caso, ni en algunos sectores de la India, para el segundo.

un mecanismo social) desprovisto de rigideces estructurales o de otra naturaleza que le permitirían funcionar en régimen de competencia perfecta⁷. Por lo tanto, dicho mercado podría ser un mecanismo adecuado de asignación de recursos para la inversión a través del sistema de precios. Caso al que se acerca Chile que tiene un sistema semanal de información proporcionada por el sector privado y una red de conexiones viales en una realidad geográfica que le permiten una buena evacuación de la producción agropecuaria.

Sin embargo, en el caso del Perú, donde los productores de Andahuaylas deben vender la papa a diez centavos de sol por kilogramo cuando dicho producto se vende en Lima a un precio que oscila entre uno y dos soles por el mismo kilogramo (depende de la época), el mercado está insuficientemente desarrollado y adolecería de una clara incapacidad para asignar recursos para la inversión en forma adecuada. El ex ministro de Agricultura, señor Quimper, le propuso al ex ministro de Economía y Finanzas, señor Boloña, que si el modelo de política de desarrollo se iba a basar en los designios del “mercado libre”, entonces, en forma consistente, tenía que liberar los recursos presupuestales para desarrollar, dentro del más

claro ejemplo de “subsidiaridad del Estado”, un sistema de información semanal de volúmenes producidos, calidades, oportunidades y precios de origen por cada valle del país. La propuesta fue rechazada por el ex ministro del MEF, en funciones estrictamente de Hacienda Pública y sin considerar las funciones y responsabilidades correspondientes del Ministerio de Economía en materia de política de desarrollo económico y social.

Hay dos conclusiones que emergen de las consideraciones teórico-conceptuales precedentes:

Primero, que hay que sustentar ese marco orientador arriba mencionado en un principio basado en el análisis estructural que, en materia de asignación de recursos para la inversión, se sintetiza en “tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario”; y

Segundo, la intervención directa del Estado a veces constituye el primer paso, en ocasiones transitorio, pero imprescindible para el desarrollo de los mercados y el funcionamiento de los mismos en régimen de competencia perfecta, lo que obviamente tiene que ver con el papel del Estado en el desarrollo.

⁷ Para que un mercado funcione en régimen de competencia perfecta debe reunir ciertos requisitos tales como: i) libre acceso para aquellos que quieran integrarse al mercado como parte de la oferta o la demanda, ii) homogeneidad y diferenciación del producto (no se puede hablar del mercado de los tubérculos sino del mercado de la papa blanca o de la papa amarilla o del camote, etc.), iii) plena y oportuna información de todos los sectores que conforman la oferta y demanda.

En el ejemplo mencionado de la papa, no hay ningún indicador de mercado, ni ningún precio específico, en el caso del Perú, que estimule o interese al sector privado a invertir en infraestructura para la evacuación de la producción de los valles serranos o para invertir y desarrollar un sistema de información como el comentado para la producción agropecuaria. En este caso, es absurdo e inconveniente basar exclusivamente la política de desarrollo, global, sectorial o regional, en los indicadores de mercado libre y de restringir al Estado a mantenerse al margen de una necesaria acción promotora y de una urgente intervención directa para propiciar los equilibrios económicos y sociales y el correspondiente desarrollo espacial y sectorial.

En este contexto, la afirmación de que “no debe tenerse ningún temor de basarse en los indicadores del mercado” adquiere entonces el carácter de una aseveración de mucho riesgo si comprendemos las limitaciones de los mercados de bienes y puede asumir las características de una afirmación dogmática, que por no pertenecer a la esfera de la religión sino del pensamiento científico, puede frustrar las posibilidades del sistema capitalista y democrático de constituirse en el sistema económico y social compatible con el desarrollo de “sociedades

abiertas”⁸ y ajenas a cualquier forma de autoritarismo.

Este juicio sobre las limitaciones del mercado para reemplazar al planeamiento es aún más contundente cuando podemos señalar que los mercados de factores productivos (capital, mano de obra, tecnología) son teóricamente incapaces de funcionar en régimen de competencia perfecta por causas que tienen que ver con el requisito de la “plena información” que deberían tener los integrantes de la oferta y la demanda. Para muestra un botón: si un agente económico (oferta) vende una patente o conocimiento tecnológico (para producir un bien determinado) a una empresa concreta (demanda), esta última no sabe cuanto le costó producir esa tecnología al vendedor y tampoco puede dominar dicho conocimiento productivo antes de comprarlo. Es decir, la empresa demanda una caja negra y cerrada que para saber qué contiene primero debe comprar. Esta es una asimetría total en materia de la necesaria información plena que debe existir a nivel de la oferta y la demanda, entre vendedor y comprador de tecnología, la misma que sólo puede ser subsanada parcialmente a través de la existencia de “centros de información tecnológica”, de naturaleza privada o pública, sobre los precios de referencia proporcionados por la

⁸ Como denomina Karl Popper a las sociedades sin verdades oficiales y capaces de albergar y procesar diferentes interpretaciones de la realidad y diversas soluciones democráticas a los problemas económicos y sociales existentes en un país concreto.

investigación de casos semejantes⁹. Entonces, repetimos, en materia de mercado sólo podemos adscribir racionalmente al principio de “tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario”, en ese orden y con esa concepción central de que el desarrollo debe basarse en un sector privado, en el cual debe recaer la principal responsabilidad en materia de desarrollo dando, eso sí particular importancia al aprovechamiento de las sinergias de la cooperación del sector público y el sector privado.

Esta posición discrepante con el dogmatismo de mercado y en favor del enfoque neoestructural no debe confundirse de ninguna manera con el desconocimiento de que todas las economías de este planeta, con la desaparición de las economías de planificación centralizada (o su ingreso a un proceso de transición, como el caso de China), son economías de mercado en donde las diferencias que se observan entre los países están en los grados de intervención del Estado. Lo que no existe en ninguna parte son las economías de mercado libre¹⁰, concepción que sólo se mantiene a nivel de supuestos teóricos que no se

condicen con la realidad. Por ejemplo, el grado de intervención del Estado en la economía norteamericana es mayor que el que ha tenido y tiene en Argentina o Perú, con diversas razones y explicaciones.

Y finalmente, en materia del papel del Estado en los países desarrollados, cabe señalar que los subsidios expresados en términos de “costo neto gubernamental” de los países de la OCDE han sido muy significativos en el interés de apoyar al sector manufacturero de los estados miembros llegando al 2,5% del Valor Agregado Industrial del conjunto de dichos países, sin incluir los cuantiosos recursos entregados por los sistemas oficiales de defensa que son de naturaleza secreta¹¹. Adicionalmente, el monto de los recursos destinados a subsidiar la producción de alimentos de origen agropecuario en los mismos países de la OCDE es del orden de los mil millones de dólares estadounidenses diarios introduciendo serias distorsiones en el funcionamiento de los mismos. En conclusión, por estas razones los mercados internacionales subsidiados tampoco permiten

⁹ Una investigación de la antigua Junta del Acuerdo de Cartagena reveló que los precios de las mismas patentes adquiridas por los países andinos variaban en proporciones de 1 a 20, dependiendo de la fuente del conocimiento, o de la capacidad de negociación en el marco de la asimetría existente o del circunstancial acceso a la información del caso.

¹⁰ Véase World Bank (1993). *The East Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, en donde dicho organismo internacional acepta, por primera vez, que la intervenciones selectivas del Estado son uno de los factores explicativos del éxito de los países del Asia Oriental y no las prácticas neoliberales, donde los “cuatro tigres” representan los únicos países que alcanzaron, a partir de mediados del siglo pasado, la categoría de “economías de reciente industrialización”. Importante punto de inflexión en el pensamiento económico de dicho organismo.

¹¹ Ver A. Vera-Vassallo (1995). “La importancia de la tecnología en el desarrollo de América Latina y el Caribe”. En *Apuntes* No. 36, Lima, Revista de la Universidad del Pacífico.

el funcionamiento de los mismos en régimen de competencia perfecta y, salvo que se acepte la permanencia de esa injusticia que afecta a los países en desarrollo como un fenómeno permanente e inmodificable, los mercados internacionales serán también incapaces de orientar con señales de precios la correcta asignación de recursos para la inversión.

Tampoco debe confundirse el señalamiento de las limitaciones del enfoque neoliberal con el populismo, emparentado con la negación de la imperiosa necesidad del manejo cuidadoso de la política macroeconómica, especialmente en los aspectos fiscales y monetarios, prerrequisito del desarrollo económico y social. La necesidad de reclamar la existencia de un Estado líder y promotor del desarrollo¹² tampoco significa negar la tendencia universal a conferirle mayores responsabilidades al sector privado en el desarrollo de la economía mundial y de las economías subdesarrolladas en particular.

Este planteamiento es esencial en materia de concepción del “modelo de desarrollo”, el mismo que debe preceder a la formulación de las políticas de desarrollo, global, sectorial o regional y debe ser comprendido cabalmente cuando se alienta el

propósito de construir una economía competitiva, a nivel nacional e internacional. Debemos destacar en este campo que la competitividad es un concepto sistémico, es decir que dicha eficiencia productiva no depende única y aisladamente de una unidad o empresa productora determinada sino de una red de relaciones de ésta (o mejor, de cada unidad productiva) con su entorno económico, social e institucional. Entorno en el que la eficiencia o competitividad de las empresas abastecedoras de insumos y de bienes de capital, los servicios para la producción, la infraestructura física necesaria para el transporte de la producción (carreteras, puentes) o para la exportación (puertos y aeropuertos), entre otros, influyen en forma decisiva en la competitividad de la empresa determinada a la que nos referimos. Pero muchos de esos elementos del entorno mencionado y de los requerimientos de economías externas a la empresa en cuestión no se reflejan necesariamente en el sistema de precios. De esta manera es imposible que las señales del mercado estimulen la inversión privada para el logro de las características y elementos integrantes de ese entorno; es decir, por ejemplo, un ferrocarril que vaya de Bayovar hasta el valle del Huallaga habilitaría enormes superficies de tierra para

¹² Alice H. Amsden, Phd del London School of Economics y funcionaria del Banco Mundial, señala en su libro *Corea, una experiencia exitosa de Industrialización Tardía* (Editorial Norma) que no existe en la historia universal experiencia de desarrollo industrial que no haya estado acompañada de la presencia de un Estado líder y promotor del desarrollo.

¹³ La competitividad (sistémica) de las empresas productivas hace posible, por simple agregación, una economía internacionalmente competitiva.

la producción agropecuaria y el desarrollo agroindustrial derivado, también propiciaría y facilitaría un cambio en el ordenamiento territorial del norte del Perú y un nuevo “zoneamiento agroecológico” de la producción primaria y secundaria. La construcción de dicha infraestructura no podría ser hecha por la aparición de señales de mercado incentivadoras de la inversión privada, pero sí puede ser concebida en el marco de un ordenamiento territorial adecuado. Podría ser construida por el Estado con el apoyo de la cooperación externa (creando el mercado y desarrollando la región) para luego ser vendida al sector privado en el momento propicio. Se trataría de una intervención directa del Estado donde el mercado ni siquiera está operando y por tanto no puede ser mecanismo de asignación de recursos para la inversión y el desarrollo. Además, se daría paso a una privatización asociada a una política de desarrollo productivo y de desarrollo económico y social, y no una privatización que sólo presente la venta de las “joyas de la abuela” para dedicar los recursos resultantes en proporción sustantiva a ser volatilizados a través de gasto público corriente, lo que significaría una pérdida patrimonial para el país¹⁴.

Agroindustria, competitividad y desarrollo regional

Una política de desarrollo agropecuario, en este mundo globalizado, no puede desligarse del propósito de alcanzar un desempeño internacionalmente competitivo de la economía nacional, lo que necesariamente significa la búsqueda de una inserción lo más simétrica posible en los mercados mundiales. Es decir, es de importancia esencial para el desarrollo nacional la producción y exportación de productos con alto valor agregado (VA), especialmente VA intelectual, el mismo que es directamente proporcional al dinamismo que alcanzan las exportaciones en el comercio internacional. No podemos seguir –basando nuestra inserción en la economía internacional– en una relación totalmente asimétrica, que significa exportación de materias primas e importación de bienes manufacturados de tal forma que, como ha sido reiteradamente demostrado, la relación de precios del intercambio evoluciona desfavorablemente para nosotros, lo que nos ocasiona una pérdida persistente y sistemática en el ingreso nacional que, en el caso del agro, afecta principalmente el área rural por la relación desfavorable de los precios de la ciudad y el campo. Por

¹⁴ Una discusión más amplia del tema debería involucrar, entre muchos otros, los siguientes: i) ¿cómo es que la única forma de atraer capital extranjero es privatizando y qué pasa cuando las posibilidades de privatizar se terminan? y ii) ¿por qué se pone tanta expectativa en el capital extranjero para lograr el desarrollo del país? En realidad, las cuentas nacionales señalan que el mayor esfuerzo, y el más importante para incrementar la capacidad productiva y por ende el desarrollo nacional, está hecho por la inversión nacional.

otro lado, una inserción internacional asimétrica significa vincularse con la economía internacional a través de los productos de menor dinamismo en el mercado de los países más desarrollados.

En otras palabras, los conocimientos teóricos y las verificaciones empíricas ponen en claro que el dinamismo de las exportaciones en el comercio mundial es función de su contenido tecnológico, de tal forma que a mayor sofisticación tecnológica se comprueba un mayor dinamismo en el crecimiento de la demanda y de los precios y, por tanto, mayor capacidad de arrastre de la economía internacional sobre la economía nacional exportadora. Cualquier ciudadano puede entender esto comparando nuestras compras de kivi, salmón o uvas chilenas con nuestras necesidades de compra de automóvil, televisor, videograbadora o computadora procedentes, por ejemplo, de Corea del Sur, un país de reciente industrialización.

No podemos ignorar que somos un país rico en recursos naturales, muchos de los cuales son de origen agrícola, pesquero, minero. Pero hay que desterrar una idea que llegó a circular en algunas esferas del pensamiento económico, de que “los recursos naturales son una maldición”. Por el contrario, es imprescindible

entender que si bien no tenemos un ministro encargado de la política de desarrollo y especialmente del desarrollo productivo¹⁵, es posible y es de urgente necesidad poner en marcha un estilo de desarrollo que suponga la aplicación de cuerpos teóricos de actualidad para llegar al diseño de un “modelo de desarrollo productivo” que debe inspirarse en la urgente necesidad de lograr una transformación productiva con equidad social. Existen numerosas fuentes que podrían sacarnos del simplismo actual, sin más sustento que el de la fábula bien contada, de que “el mercado lo arregla todo”. Entre esas fuentes de conocimiento están:

- la teoría de la industrialización tardía de la que nos habla Alice H. Amsden, por ejemplo, y sus exitosas aplicaciones en los “cuatro tigres o dragones” del Asia Oriental;
- las recientes formulaciones de CEPAL, desde fines del siglo pasado, con la denominada TPE, que en Chile se denomina oficialmente por el gobierno como política de “Crecimiento económico con equidad social” adoptada desde 1994;
- la aún más conocida variante denominada “teoría de los clusters” que no es otra cosa que el “desarrollo a partir del complejo empresarial en torno a un recurso natural” y que

¹⁵ Recientemente se ha creado el Ministerio de la Producción en lo que podría denominarse como remedo de Reforma del Estado.

¹⁶ *Cluster* es una palabra inglesa que significa costra.

parte del reconocimiento de la experiencia de países con abundantes recursos naturales que han llegado al desarrollo económico y social como Canadá, Finlandia, el propio Estados Unidos de América.

En todos los casos se trata de países que no se quedaron en la explotación primaria ni semiindustrial sino que avanzaron decididamente hacia el desarrollo de un complejo empresarial (cluster) aprovechando los eslabonamientos hacia adelante, hacia atrás y hacia los lados de la explotación primaria, de tal manera de construir un complejo empresarial multisectorial en donde se ubican, en términos generales, empresas que producen:

Hacia atrás: producción industrial de insumos especializados y bienes de capital, centros académicos de enseñanza universitaria o de capacitación intermedia, centros de información tecnológica, empresas de servicios al productor y al exportador (centros de consultoría y asistencia técnica, centros de I&D, empresas financieras, telecomunicaciones, computación, etc.);

Hacia adelante: producción de manufacturas de la materia prima con creciente incorporación de valor agregado al producto natural eje del cluster y a los sucesivos productos derivados;

Hacia los lados: empresas de generación de energía eléctrica, procesos de automatización, empresas de contabilidad y auditoría, comercialización, logística, industrias ambientales, etc.

En términos generales, la nueva política o modelo de desarrollo productivo se basa en un criterio central que es el carácter sistémico del progreso técnico y la competitividad internacional. Es decir, que estos procesos productivos, con incorporación de progreso técnico y elevación de la competitividad internacional, dependen de la presencia de un conjunto de sinergias y externalidades que se ubican en el entorno de las empresas, las mismas que no son otra cosa que indispensables obras de infraestructura física (carreteras, puentes, puertos), eficientes empresas productoras de insumos, bienes de capital y otros componentes de la producción final de las empresas; eficientes servicios financieros y de otra naturaleza, entre otras empresas productoras de bienes y servicios, todo ello proporcionado por una combinación de entidades privadas y públicas. En otras palabras, dichos procesos de desarrollo productivo están influidos por un conjunto de factores, muchos de los cuales no se reflejan en el sistema de precios, no tienen expresión tangible en las señales del mercado. Señales de mercado que, siendo muy importantes, no constituyen los únicos elementos de juicio para tomar una decisión en materia de inversión y de desarrollo económico y social. Otra razón para pensar en la necesidad y conveniencia de un sistema de planeamiento estratégico. Razón adicional para comprender la afirmación de Alice H. Amsden, Phd del London School of Economics y ex funcionaria del Banco Mundial,

cuando en su obra citada menciona que no existe un sólo caso, incluidos los actuales países industrializados, de desarrollo nacional sin una participación decidida de los respectivos estados nacionales. Sobre todo cuando muchos de los bienes ofertados en el mercado nacional no operan en régimen de competencia perfecta y los países de la OCDE subsidian sus producciones alimenticias de origen agropecuario en un monto mayor a los 1,000 millones de dólares diarios distorsionando así los mercados internacionales. Argumentos suficientes para reafirmar la necesidad de tener “tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario” y desterrar la idea de la subsidiaridad de ninguno de los principales agentes del desarrollo nacional. Lo que urge desarrollar es una política racional de máximo aprovechamiento de las sinergias de la cooperación del sector público y el sector privado.

El Perú es un país inmensamente rico en recursos naturales y tiene mil oportunidades para aplicar la “teoría de los clusters” en donde se fusionen el desarrollo de la industria de transformación con las inmensas posibilidades del desarrollo regional y dentro de éste del desarrollo rural, ámbito en el cual se ubican los recursos a los que nos referimos.

Existe infinidad de ejemplos de lo que podría ser la aplicación masiva

de esta teoría. Entre los ejemplos se puede citar: el cluster del chocolate, donde sólo debemos considerar que en el norte y en el sur hay producción de cacao, hay producción de leche y de azúcar (especialmente en el norte). Suiza no tiene ni cacao ni caña de azúcar. La pregunta que cabe hacerse es: ¿qué tienen los suizos que no tengamos nosotros? La respuesta es que tienen el conocimiento productivo: la tecnología. Esa es nuestra meta para fabricar chocolates de la calidad del Toblerone y los Hershey y a menor precio, a precios competitivos.

La teoría de los clusters tiene infinitas posibilidades de aplicación en el Perú en el caso de los minerales y productos pesqueros, además de las innumerables aplicaciones posibles con base en la producción agropecuaria donde existen incontables casos de plantas edulcorantes, medicinales, revigorizantes, antiinflamatorias, tintes, entre otras; además del café, cacao, caña de azúcar, lúcuma. Hay que ver el caso de Chile que produce Capuccino y chocolates –que nosotros importamos– sin tener ni café ni cacao. Asimismo, el vecino del sur está perfeccionando el germoplasma de su lúcuma (pequeña y descarnada) con el aporte gratuito de la lúcuma peruana, como ya lo ha hecho antes con la chirimoya a la cual ahora llama “chilimoya”, nombre con el cual la ha patentado. Se repite el caso del pisco¹⁷.

¹⁷ Irlanda acaba de patentar la chicha de jora.

Es urgente crear esquemas ingeniosos de “desarrollo institucional” con sistemas nacionales de innovación y un activo papel promotor del Estado, sin subsidiaridades debilitadoras y disociadoras del esfuerzo nacional.

Bibliografía

ABUGATTAS, Luis. (1999). *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: la experiencia peruana*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie reformas económicas.

BONIFAZ, José Luis y Michael MRTIMORE. (1998). *Perú: un análisis de su competitividad internacional*. Santiago de Chile, CEPAL Serie Desarrollo Productivo No. 51.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). (1990). *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL No. 63, LC/G. 1565-P.

_____ (1995). *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G.1800/Rev.1-P.

_____ (1990). *Transformación productiva con equidad social*, LC/G. 1601 (SES. 23/4).

FRENCH-DAVIS, Ricardo. (1999). *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*. Santiago de Chile, Mc Graw Hill.

KATZ, Jorge. (1999). *Reformas estructurales y comportamiento tecnológico: reflexiones en torno a las fuentes y naturaleza del cambio tecnológico en América Latina en los años noventa*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Reformas Económicas 13.

KURAMOTO, Juana R. (2000) *Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Desarrollo Productivo 67.

RAMOS, Joseph. (1996). *Política industrial y competitividad en economías abiertas*, Santiago de Chile, CEPAL Serie Desarrollo Productivo No. 34.

_____. (1998) *Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales*, LCR. 1743/Rev. 1.

SEMINARIO, Bruno y Arlette BELTRÁN. (1998). *Crecimiento económico en el Perú: 1896 - 1995, Nuevas evidencias estadísticas*. Lima, Universidad del Pacífico.

SOROS, George. (1997). *The Capitalist Threat, The Atlantic Monthly*.

TORRES ZORRILLA, Jorge. (2000). *Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: análisis cluster del complejo minero de cobre de la Southern Perú*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Desarrollo Productivo 70.

UNITED NATIONS. (1991). ESCAP, *Industrial restructuring in Asia and the Pacific*. Bangkok, ST/ESCAP/960.

VERA-VASSALLO, Alejandro. (1995). "La importancia de la tecnología en el desarrollo de América Latina y el Caribe". En: *Apuntes* No. 36, Revista de la Universidad del Pacífico, Lima.

_____. (1995). "Tecnología, competitividad internacional y desarrollo productivo en América Latina y el Caribe: Algunas comparaciones con el Asia en desarrollo". En: Revista de Economía No. 35 - 36 de la Pontificia Universidad Católica, Lima.

_____. (1996). *Foreign investment and competitive development in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile, CEPAL REVIEW 60.

WORLD BANK. (1993). *The East Asian Miracle - Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press.

* Alejandro C. Vera-Vassallo es ingeniero por la Universidad Nacional de Ingeniería, y PhD candidate y MPA por Harvard University.