

El Estado y la Competitividad

Resumen

Desde el enfoque estructuralista, la competitividad sistémica de las economías nacionales, en el actual contexto de globalización, ha pasado a ser un imperativo para lograr un crecimiento sostenido del producto, a su vez condición necesaria de cualquier estrategia de desarrollo.

Más allá de los esfuerzos individuales de las empresas, la competitividad en última instancia es consecuencia del buen desempeño de todo el sistema económico. Las notorias fallas en los mercados de tecnología y la existencia de externalidades derivadas de la competitividad sistémica, determinan la necesidad de un rol activo del Estado y una eficaz interacción público privada

A partir de la crisis del 30, la “economía del desarrollo” postuló para América Latina (AL), la industrialización como camino para el desarrollo, y plasmó un paradigma tecnoproductivo, la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), cuyo ocaso se evidenció a principios de los años ochenta.

Las políticas industriales en AL no habían conseguido superar la “brecha de productividad” con las economías más avanzadas. Los desequilibrios macroeconómicos se habían tornado insuperables. Habían fracasado en la adaptación al nuevo contexto de revolución tecnológica y de intensificación del comercio internacional. Los resultados de política industrial en AL habían demostrado menor efectividad que en el Este de Asia.

En lo que respecta al papel del estado, se identifican en la tradición estructuralista tres etapas de pensamiento sobre su papel en la economía. Uno en pleno auge de la ISI, fuertemente intervencionista. Otro en la crisis estructural de los ochenta, en el cual incorporó plenamente la preocupación por los equilibrios macroeconómicos y por el corto plazo. Y el actual, en el cual las políticas industriales tradicionales han dado paso a las Políticas de Competitividad.

En materia de competitividad sistémica, este enfoque sostiene que corresponde al estado impulsar sistemas de innovación que aceleren la acumulación de capacidades tecnológicas, apoyar la transformación de estructuras productivas y la creación de encadenamientos productivos, y asegurar la provisión de buenos servicios de infraestructura.

A un conjunto de definiciones bastante bien fundamentadas sobre lo que debe realizar el estado para incrementar la competitividad sistémica, se le opone una ausencia casi completa de propuestas sobre el “cómo” llevar a cabo estas acciones. En el plano de los procesos de políticas públicas de competitividad, el estado es una verdadera “caja negra” en la bibliografía.

Introducción

El concepto de competitividad surgió en la segunda mitad de la década de los ochenta, como una cuestión centrada en el vínculo entre el avance económico de los países y su participación en los mercados internacionales (Moncayo 2002).

Un planteo de la competitividad con vasta influencia, fue el de Michael Porter (1990), quien introdujo el concepto de “Diamante Competitivo”, constituido por los elementos específicos que determinan la productividad del sector económico: a) la demanda interna, b) la existencia de proveedores, clientes e industrias de apoyo, c) los factores productivos naturales o creados y d) la estructura de las firmas competidoras (Porter, 1991). De la interacción dinámica de los elementos del diamante, deriva el concepto de “ventajas competitivas”, que a diferencia de las ventajas comparativas clásicas, son la resultante del esfuerzo deliberado en el nivel de las firmas para innovar. Esta definición de Porter tiene un carácter polémico por no incluir al Estado como un componente del mismo (ILPES, 1995).

También puede asimilarse el concepto de competitividad al de productividad total de factores. Existe amplio consenso en la actualidad, en cuanto a que el factor determinante de los incrementos en los niveles de productividad (y por ende de competitividad), es el cambio tecnológico. En otras palabras, que existe una porción del crecimiento del producto que no es explicada por el incremento de factores, sino por los efectos de las innovaciones tecnológicas. Como es evidente, la productividad es un límite absoluto del ingreso per capita, y por consiguiente un determinante necesario, aún cuando no suficiente, del bienestar del conjunto de la población.

En América Latina, el concepto de competitividad fue introducido por Fernando Fajnzylber, quien formuló un marco general en el que integró competitividad, progreso técnico, sostenibilidad ambiental e innovación institucional (Moncayo, 2002; Stulwark, 2002).

Habida cuenta de la centralidad de la innovación tecnológica, el conocimiento es el pilar de la competitividad, porque permite producir bienes y servicios en condiciones que hacen posible un aceptable ingreso real para los ciudadanos

Más allá de los esfuerzos individuales de las empresas, la competitividad en última instancia es consecuencia del buen desempeño de todo el sistema económico (lo que la CEPAL define como “competitividad sistémica”)

Las notorias fallas en los mercados de tecnología y la existencia de externalidades, determinan la necesidad de un rol activo del Estado y una eficaz interacción público privada

El papel del estado en la economía

A lo largo del Siglo XX, en la gran mayoría de los países del mundo se ha dado una tendencia persistente al aumento en la escala y el alcance de los aparatos estatales. Los cuestionamientos más significativos a este proceso de expansión recién aparecieron en los años setenta, ante la generalización de dificultades fiscales.

Como dice un clásico libro de texto estructuralista (Castro y Lessa, 1973), las causas en la expansión de las funciones del estado fueron muy diferentes en los países avanzados que en los países menos desarrollados.

Causas de expansión del estado en los países desarrollados

- a) Crisis Económicas Mundiales
 - Gastos sociales
 - Obras públicas
- b) Guerras y expansión del militarismo
- c) Evolución de la legislación social
- d) Evolución de la infraestructura de carreteras, puertos, aeropuertos, etc.
- e) Expansión de los servicios urbanos por la consolidación de grandes aglomerados (megaciudades, megalópolis, etc.)

Causas de expansión del estado en los países en desarrollo

- a) Fenómenos análogos a los de países desarrollados
 - acelerada urbanización
 - modernización de medios de transporte
- b) Protagonismo en el proceso de industrialización, el “Estado Desarrollista” (Ejemplo: ISI en América Latina, NICs, etc.)
 - Infraestructura
 - Empresas del estado productoras de energía e insumos básicos
 - Bancos Públicos

El estado en la concepción estructuralista latinoamericana de posguerra¹

En la historia del pensamiento económico sobre América Latina, se destaca la aparición, en 1949, del trabajo de Raúl Prebisch titulado “Estudio económico de América Latina”. En este documento, conocido también como “el manifiesto”, se plantean como orientaciones básicas para un proceso de desarrollo: profundizar la industrialización, aumentar el ahorro y la capacidad para importar, intervenir para atenuar las desventajas relativas de los países ubicados en la “periferia” del sistema mundial capitalista, y adoptar una perspectiva estratégica con el estado como orientador. Es el

¹ Esta sección se apoya fundamentalmente en Salazar (1991) y en Stulwark (2002)

paso del “desarrollo hacia fuera” del modelo agroexportador, al “desarrollo hacia adentro” basado en la industrialización.

Los documentos de CEPAL de los años cincuenta propician las siguientes funciones prioritarias del estado en la economía:

- a) Inversión pública en infraestructura y en producción directa, combinada con la inversión del sector privado
- b) Acciones para elevar el ahorro nacional, incluso mediante la política fiscal
- c) Política comercial y de protección del mercado interno que induzca la industrialización con base en la sustitución de importaciones
- d) Acciones de diversificación de la economía interna que disminuyan la vulnerabilidad externa
- e) Intermediación financiera y orientación del crédito a los sectores productivos y a la inversión real
- f) Una acción profunda y persistente en el campo tecnológico

Crisis de la ISI. Neoliberales, neo-estructuralistas y el replanteo del estado²

La evidencia empírica muestra que el estado latinoamericano efectivamente asumió cada una de estas funciones. Sólo que la expansión asumió algunas características no previstas originalmente. En 1981, Prebisch en el libro “Capitalismo Periférico”, obra de madurez y revista de toda su trayectoria intelectual, define la situación alcanzada como “hipertrofia del estado”, entre otras cosas porque absorbe de manera espuria el empleo que la dinámica del sistema no logra generar en el sector privado.

En los ochenta se evidencia una crisis general del modelo que tiene al “estado desarrollista” como protagonista. La ISI no ha logrado que la productividad media de la economía alcance niveles aceptables, tampoco ha hecho posible una redistribución equitativa del ingreso, ni ha consolidado el orden socio político democrático. Y se debate en crónicos desequilibrios macroeconómicos, agudamente agravados por un contexto internacional excepcionalmente adverso.

Las políticas industriales en AL no habían conseguido superar la “brecha de productividad” con las economías más avanzadas. Habían fracasado en la adaptación al nuevo contexto de revolución tecnológica y de intensificación del comercio internacional. Los resultados de política industrial en AL habían demostrado menor efectividad que en el Este de Asia

Entre los diversos enfoques cuestionadores se destacan el de los neoliberales y otro, de replanteo dentro de la economía del desarrollo, que se autodenominó “neo-estructuralista”.

En el contexto de la crisis, los neoliberales plantean su propia visión del desarrollo, que incluye un replanteo integral del papel del estado, y que

² Esta sección se apoya fundamentalmente en Salazar (1991)

Salazar agrupa en los siguientes puntos: "i) La liberalización del comercio exterior, con el fin de seguir una estrategia de desarrollo 'orientada hacia afuera', la cual es concebida como equivalente con el libre comercio, como política de transición se plantea la sustitución de restricciones cuantitativas (cuotas) por aranceles y el establecimiento de aranceles bajos y uniformes; ii) la eliminación de distorsiones en el sistema de precios mediante su liberación; la tesis principal en cuanto al sistema de precios es que una estructura de precios no distorsionada maximiza el crecimiento y promueve el desarrollo económico; iii) la reducción del tamaño del sector público, incluyendo la eliminación del déficit y la reducción de la carga tributaria; iv) la privatización de la mayoría de las actividades productivas del sector público; v) la liberalización y desregulación de los mercados, en especial de los financieros y del trabajo. "

Los neo-estructuralistas, por su parte, también revisan su pensamiento sobre la acción del estado, asignándole los siguientes tipos de funciones:

- a) Funciones clásicas. Incluyen provisión de bienes públicos, mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y equidad, y también la eliminación de distorsiones en la distribución de la propiedad, entre otras.
- b) Funciones básicas. Dentro de la cuales se incluye infraestructura básica de transporte y comunicaciones, salud, educación, vivienda.
- c) Funciones "de apoyo a la competitividad estructural de la economía". Estas funciones Salazar las llama "auxiliares", e incluyen la promoción o simulación de mercados ausentes (mercados de capital de largo plazo, mercados de seguros), supresión o compensación de fallas de mercado, etc.

La conceptualización de la competitividad en América Latina, que había sido introducida recientemente por Fernando Fajnzylber (1988), implica desplazar el centro de atención de la dinámica de la demanda (la apropiación de los frutos del progreso técnico), a los problemas de la oferta (los determinantes del progreso técnico). Es el cambio del "desarrollo hacia adentro", por el "desarrollo desde adentro". En esta visión, se considera posible –y necesario, penetrar el mercado internacional. A partir de "núcleos endógenos de dinamización tecnológica", se generarían sistemas articulados capaces de alcanzar niveles de excelencia internacional en todos los eslabones que conforman la cadena de especialización productiva.

En esta materia, los neo-estructuralistas alientan para el estado un rol promotor, mientras que los neoliberales sostienen una posición prescindente. En cambio, unos y otros concuerdan en dar una fuerte atención a los problemas de corto plazo y a la estabilidad macroeconómica. En lo que respecta a la delimitación institucional entre lo público y privado, se puede decir que al momento del inicio de los procesos de reformas del estado de los noventa, se daban importantes coincidencias de diagnóstico entre estas dos corrientes principales de pensamiento económico.

El estado y la competitividad en el contexto de globalización³

Tras la “década perdida” de los ochenta, asociada al agotamiento de la ISI y al shock externo, se realizó en los noventa a un profundo proceso de reformas (Heymann, 2000), inspiradas en el ideario neoliberal. Privatizaciones, desregulación de los mercados, apertura unilateral al mercado internacional. Y la incesante renegociación de la deuda externa como telón de fondo

Las reformas se dieron en un contexto internacional de auge de los flujos financieros hacia los países en desarrollo, y en particular de intensos procesos de inversión extranjera directa. Esta combinación de circunstancias fue moldeando un nuevo perfil productivo y comercial. Una reducción de la significación de la industria en la estructura económica, la configuración de un doble patrón de especialización industrial en América Latina: en América del Sur, ramas intensivas en recursos naturales; en México y América Central, proliferación de la maquila basada en bajos costos relativos de mano de obra.

Ya no hubo lugar, al menos en el discurso y en los objetivos explícitos, para la política industrial tradicional. En cambio, a partir de mediados de los noventa reaparecieron los planteos sobre el papel promotor del estado, centrados ahora en la cuestión de la competitividad de los sectores efectivamente existentes en cada economía (Peres, 1997).

Iniciado ya el siglo XXI, el enfoque neo-estructuralista intenta incorporar a su enfoque un conjunto de nuevas condiciones. En primer lugar, se plantea un estado mucho más atento a las negociaciones institucionales mundiales y regionales. Se asume que algunos de los problemas más graves, como la vulnerabilidad macroeconómica, sólo pueden atenderse con instrumentos que rebasan los marcos nacionales (CEPAL 2002).

En lo que respecta a las estrategias nacionales mínimas para los países en desarrollo, se define: “a) políticas macroeconómicas destinadas a reducir la vulnerabilidad macroeconómica y facilitar la inversión productiva, b) estrategias dirigidas a desarrollar la competitividad sistémica, c) un enérgico reconocimiento de las prioridades de la agenda ambiental que, por su carácter, es esencialmente global, y d) políticas sociales muy activas, especialmente de educación, empleo y protección social” (CEPAL 2002).

En el estructuralismo de posguerra, se aspiraba a que la propia dinámica de propagación del progreso técnico fuera absorbiendo la fuerza de trabajo, y con crecientes niveles de productividad media. La evolución de la técnica productiva y la persistencia en muchos países de altos niveles de desempleo, es determinante del cambio que contiene el planteo actual, de acceso a condiciones mínimas de inclusión por mera ciudadanía, y no necesariamente por mecanismos asociados con el empleo. En el plano ambiental, es notorio que esta problemática fue tomando creciente visibilidad a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

³ Esta sección se apoya fundamentalmente en CEPAL (2002)

En cuanto a las estrategias para desarrollar la competitividad sistémica, se identifican tres componentes básicos: a) el desarrollo de sistemas de innovación que aceleren la acumulación de capacidades tecnológicas, b) la prestación de apoyo a la transformación de las estructuras productivas y encadenamientos productivos, y c) la provisión de buenos servicios de infraestructura (CEPAL 2002).

Si bien por cierto existe una profusa bibliografía sobre los motivos para la intervención del estado en estos componentes (una reseña se encuentra en Kosacoff y Ramos, 1999), los argumentos principales se centran en las notorias fallas en los mercados de tecnología, y en la existencia de externalidades derivadas de la competitividad sistémica. Estos aspectos, a la vez que determinan la necesidad de un rol activo del Estado, requieren una eficaz interacción público privada.

La “caja negra” de la implementación

Según sostiene Peter Evans (1995), lo que el llama “la tercera ola” internacional reciente sobre el papel del estado –la “ola neoinstitucionalista”– se centra en que la aplicación consistente de cualquier política requiere la institucionalización duradera de un conjunto de mecanismos, y que entonces la herramienta es la construcción de capacidades en el Estado.

Tras las reformas de los noventa, se encuentra pendiente la definición de un programa estratégico para el fortalecimiento de las capacidades del estado.

En lo que respecta a las políticas de competitividad, un primer aspecto es que el estado debe ser capaz de funcionar como un interlocutor válido del sector privado. A la vez que profundamente compenetrado de la posición competitiva de cada trama productiva, inamovible en la autonomía de las decisiones, habida cuenta que ningún interés sectorial debería prevalecer sobre el interés general (Coriat y Taddei, 1993; Evans 1995).

Las fallas de mercado que las política de competitividad se propone neutralizar, tanto en mercados de factores como de productos, también se pueden definir en términos de capacidades, en este caso capacidades competitivas de las tramas productivas. Y se pueden agrupar en dos tipos principales: a) las que llevan a priorizar actividades simples antes que complejas y b) la preferencia por compra de tecnología (por ejemplo mediante importación de bienes de capital) antes que el esfuerzo tecnológico interno. La presencia de empresas transnacionales, por ejemplo, es más probable que se de en actividades de producción que en actividades de innovación. (Lall, citado por Kosacoff y Ramos, 1999)

En el proceso de formación de capacidades competitivas, se presentan nodos de cambio estructural, ante los cuales es menester adoptar decisiones por un determinado sendero de desarrollo, que implica apartarse de otros, y

que va asociado a decisiones de inversión irreversibles. (Lall, citado por Kosacoff y Ramos, 1999)

Entre los diversos roles del gobierno ante estos nodos de cambio estructural, se cuentan los de establecer los foros para el debate y el enlace para el análisis profesional y de las fuerzas políticas. (Lall, citado por Kosacoff y Ramos, 1999)

Este proceso de consensos y decisiones es de hecho un ejercicio estratégico para el gobierno, en el cual participa desde su legitimidad democrática, y en el que pone en juego sus propias capacidades de acción. También es un proceso por el cual se encara una estrategia para el conjunto de la economía (Pitelis, 1996). Se trata de una instancia absolutamente crucial, porque de ella depende la posibilidad de intentar una combinación consistente entre diversificación y especialización, que acierte a insertar al país en corrientes dinámicas de producción, comercio e innovación tecnológica.

Existe amplia coincidencia en cuanto a que una burocracia estatal competente e imparcial es un factor determinante, para que el estado pueda realizar acciones efectivas. Esto por si mismo involucra, -nada menos-, toda la cuestión de los regímenes de carrera en el sector público y las esferas relativas del nivel político y del nivel burocrático en los procesos de políticas.

Si se concuerda en que la desatención del largo plazo es una de las fallas principales, el nivel burocrático puede asumir objetivos a plazos más largos que el nivel político. Complementariamente, es posible pensar en el alargamiento de los períodos de estabilidad de determinadas posiciones políticas, unido a mecanismos de designación más consensuados. La estabilidad de que goza en la Argentina, la posición de Presidente del Banco Central, podría extenderse –por mecanismos análogos-, a algunas otras posiciones.

La interacción más efectiva y sistémica con las tramas productivas puede inducirse por mecanismos normativos, presupuestarios, e incluso remunerativos. Por ejemplo aumentar progresivamente la proporción de personal “en contacto” y reducir la de servicios centrales.

El estado nacional sigue siendo una estructura compleja. Es posible identificar múltiples políticas específicas que inciden en la competitividad, cuyas responsabilidades se encuentran diseminadas en un amplio espectro de organismos y programas.

Políticas específicas con efectos sobre la competitividad

- POLÍTICA FISCAL y de FINANCIAMIENTO PÚBLICO
- POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA
- POLÍTICA ARANCELARIA
- ACUERDOS COMERCIALES
- CONTROLES SOBRE EMPRESAS

- POLÍTICAS DE COMPETENCIA
- POLÍTICA ANTIDUMPING
- PATENTES, MARCAS Y CERTIFICACIONES
- POLÍTICA DE EFICIENCIA JUDICIAL
- POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURA
- POLÍTICA DE DIFUSIÓN TECNOLÓGICA
- POLÍTICA DE FOMENTO A LAS EXPORTACIONES
- POLÍTICA DE FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS
- POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN DE PYMES
- POLÍTICA LABORAL
- POLÍTICA DE ATRACTIVIDAD DE INVERSIONES
- POLÍTICA FINANCIERA
- POLÍTICA REGIONAL
- POLÍTICA AMBIENTAL
- POLÍTICA SECTORIAL
- POLÍTICA DE COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO

Además de que cabe interrogarse sobre los mejores criterios de agrupamiento de estas políticas en determinadas unidades de la estructura organizativa del estado, se advierte que en cualquier caso que la coordinación será inexorablemente un desafío que absorbe esfuerzos y recursos.

Antes que eso, y a pesar de que el marco conceptual de la competitividad tiene la particularidad de figurar como un componente central de las diversas corrientes principales de pensamiento económico, esto no implica que de modo espontáneo esa circunstancia derivará en la adopción de la competitividad como eje de las políticas específicas.

Bibliografía

-BARROS DE CASTRO, Antonio, y LESSA, Carlos (1982). Introducción a la Economía. Un enfoque estructuralista. Edición 39°. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.

-CEPAL (2002). Globalización y Desarrollo. Documento disponible en la página web del organismo.

-Coriat Benjamin y Taddéi Dominique (1993). Made in France. Cómo enfrentar los desafíos de la competitividad industrial. Ed. Alianza. Buenos Aires.

-Evans Peter. El Estado como problema y como solución. Revista Desarrollo Económico N° 140, Buenos Aires, 1995.

-Heymann, Daniel. Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico. En Heymann Daniel y Kosacoff Bernardo, La Argentina de los noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas. CEPAL-Eudeba, Buenos Aires, 2000.

-ILPES. La competitividad (mimeo, 1995).

- Kosacoff, Bernardo y Ramos, Adrián. Consideraciones económicas sobre la política industrial. Revista de la CEPAL N° 68, 1999.
- Moncayo Jiménez, Edgar (2002). Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. Ilpes-CEPAL, serie Gestión Pública, N° 27, Santiago de Chile.
- Peres, Wilson (1997). El resurgimiento de las Políticas de Competitividad Industrial en América Latina y el Caribe: Desafíos y Oportunidades. Santiago de Chile. CEFIR-Centro de Formación para la Integración Regional. Disponible en cefir@cefir.org.uy
- Pitelis, Christos (1996). Consensus Based Industrial Strategy. Universidad Nacional de General Sarmiento (mimeo). Malvinas Argentinas.
- Porter, Michael (1990). La ventaja competitiva de las naciones. Ed. Javier Vergara. Buenos Aires.
- Prebisch Raúl (1981). Capitalismo periférico, crisis y transformación. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Salazar Xirinachs, José (1991). El papel del Estado y del Mercado en el Desarrollo Económico. En "El Desarrollo desde Dentro", Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Stulwark Sebastián. El estructuralismo latinoamericano. Crisis, renovación y nuevos desafíos (mimeo, 2002).