

## El Desarrollo Latinoamericano después del Consenso de Washington

Velia Govaere Vicarioli  
Coordinadora OCEX-UNED  
Directora Ejecutiva del CPC

Amigos y amigas:

Me siento honrada de compartir este Taller con representantes de América Latina y de Corea, país emblemático que nos inspira porque sus políticas públicas sirven a todos, como mejores prácticas internacionales.

Me corresponde realizar algunas reflexiones de la experiencia latinoamericana dentro del marco de una estrategia de promoción de exportaciones. Es decir, hablaré de la inserción de nuestros países en el comercio mundial, atrayendo inversiones y diversificando la producción, para mejor competir, a nivel internacional. Para lograrlo, América Latina ha debido comprender y adaptarse a los grandes condicionantes históricos de nuestros tiempos. Todos los modelos de desarrollo, donde quiera que se encuentren, están actualmente sujetos a tres grandes condicionantes históricos.

El primero es un mundo globalizado, sin barreras políticas e ideológicas, unido por el comercio, donde la producción de bienes se realiza, cada vez más, en cadenas globales de valor. El segundo es un mercado mundial de una creciente demanda donde los países emergentes necesitan ubicar y posicionar su propio espacio y relevancia. El tercero es el surgimiento masivo y revolucionario de la sociedad del conocimiento, en todos los órdenes de la vida social y económica, vinculado a continuas transformaciones tecnológicas, donde la Investigación, el Desarrollo de tecnologías y la innovación productiva son componentes decisivos de la competitividad y donde los servicios ocupan un lugar cada vez más importante.

Estos condicionantes, hoy en pleno apogeo, surgieron poco a poco a partir de 1990, y sus grandes momentos se marcaron con (1) la caída del muro de Berlín y la desaparición del mundo políticamente polarizado, (2) el nacimiento de la Organización Mundial de Comercio y (3) la revolución de las Tecnologías de Información y Comunicación.

Cuando eso comenzaba a ocurrir, toda América Latina estaba de pleno dentro del grave escenario de los desequilibrios de su modelo anterior de desarrollo, basado en la sustitución de importaciones y cuyo agotamiento se precipitó, justo antes, con la crisis generalizada del endeudamiento externo, que sirvió de punto de partida del actual modelo de desarrollo.

Vale la pena recordar las bases del viejo modelo de sustitución de importaciones. Ellas consistían en la búsqueda de la industrialización y el desarrollo de las capacidades de producción de valor agregado, mediante la protección arancelaria a la industria local, para atraer inversión extranjera hacia nichos protegidos de mercado.

Ese esquema, por su proteccionismo, lo colocaba fuera de la competencia internacional y eso no propiciaba la llegada de inversiones para el desarrollo de industrias de punta al defender industrias no competitivas internacionalmente. Esas condiciones imperantes en todos los países latinoamericanos se agravaban en Centroamérica que tenía un mercado pequeño y rígido, con muy poco dinamismo dado el bajo poder adquisitivo de una población que no tenía los medios suficientes para suplir siquiera sus necesidades básicas.

Sin embargo, si los medios de política pública han cambiado, los propósitos que aquel modelo no pudo plasmar, siguen siendo los mismos hoy, y, en la situación actual, aparecen más válidos que nunca. Vale la pena recordarlos. Ellos forman parte de una aspiración latinoamericana perenne de crear capacidades productivas nacionales, auspiciando la industrialización, con una diversificación y sofisticación productiva que articule el tejido empresarial doméstico de forma armónica y homogénea con las demandas de consumo y productivas internacionales, acoplándose con las cadenas internacionales de valor.

Estos objetivos siguen siendo válidos y la madurez de nuestro modelo actual que nos obliga a retomar y es lo que anima, en el fondo, los ajustes requeridos para introducirnos en una nueva generación de nuestros modelos de desarrollo.

Desde los años 80 del siglo pasado, cada país de la región latinoamericana adoptó, con mayor o menor éxito, ajustes estructurales requeridos por un nuevo paradigma político, basado en el Consenso de Washington que (1) restringía la intervención del Estado en la promoción industrial, (2) abandonaba el proteccionismo y (3) se abría al comercio internacional, con la doble necesidad de (a) aumentar su propia competitividad para posicionar sus exportaciones en el mercado internacional y (b) exponer su mercado interno a la fuerte competitividad de sus importaciones. Para ser llevados a cabo con éxito, ambos cometidos tenían previsto, la combinación de la apertura comercial con políticas agresivas de atracción de inversión extranjera de manufactura, que atrajera industrias de punta para vincularse con el aparato productivo doméstico y modernizarlo.

Para muchos países latinoamericanos, con abundantes recursos agrícolas o minerales, su inserción básica en el comercio mundial siguió el tradicional recurso de la exportación de sus materias primas. Eso no tuvo mucho cambio, ni en el período proteccionista de Sustitución de Importaciones, ni en el de apertura comercial.

Para ellos el cambio de modelo no ha tenido la trascendencia que tuvo para países que necesitaron insertarse en el comercio a partir de su propia producción, es decir, de productos con el valor agregado de su industria. Si se piensa, la gran industria mexicana o argentina no tuvo, ni entonces ni ahora destinos exportadores globales.

Costa Rica, en cambio, es uno de esos países, relativamente pobre en materias primas y su inserción comercial anterior dependía de exportaciones agrícolas tradicionales. Aquí, la industrialización hacia adentro del mercado centroamericano, o hacia afuera, hacia el mundo, significó un verdadero cambio de paradigma. Por eso y porque ese cambio de modelo costarricense tiene la reputación de ser una historia de éxito, voy a presentar el caso costarricense, como un ejemplo práctico concreto de una experiencia latinoamericana de promoción de exportaciones, con sus éxitos y sus desafíos.

Una virtuosa combinación de políticas públicas y factores intangibles la han hecho muy atractiva a la inversión extranjera directa, que ha sido el motor de crecimiento de la economía y en gran medida de un desarrollo industrial, en un sector que denominamos de nueva economía.

Las políticas públicas de nuestro actual modelo de desarrollo han estado centradas en tres grandes ejes: (1) eliminación de barreras arancelarias a la importación de bienes y servicios. (2) creación de una amplia plataforma de acceso preferencial a los mercados internacionales, a través de tratados de libre comercio. (3) Estímulo a la inversión industrial, con la creación de regímenes especiales con exenciones fiscales totales en toda la cadena impositiva.

Estas políticas públicas han sido puestas en vigor con la creación de un soporte administrativo y legal con liderazgo ministerial consolidado, una sólida alianza público-privado que forma un

eficiente clúster institucional, con fuerte respaldo presupuestario y el personal mejor remunerado de todo el sector público.

Estos factores se combinaron para lograr que un país de tan sólo 4 millones y medio de habitantes sea hoy el primer exportador de productos de alta tecnología en América Latina. Si se excluyen minerales y combustibles, que no tenemos, Costa Rica es, además, el primer país exportador per cápita de bienes de la región ya que exporta más de 4 mil quinientos productos a 150 países. Es también, dentro de sus exportaciones industriales, el cuarto país del mundo con mayor proporción de exportaciones de alta tecnología.

Esto se ha reflejado en una significativa transformación de la estructura de las exportaciones nacionales.

Mientras a inicio de la década de los 90 las exportaciones de bienes primarios representaban el 57,6% de las exportaciones, ahora representan sólo el 26%. En 1990, 9,3% de las exportaciones correspondía a manufacturas de tecnología media y alta, cuando ya en el 2000, las manufacturas de media y alta tecnología daban cuenta del 48,5%, habiendo pasado las de alta tecnología del 3,2% al 36,5%.

Cabe destacar el dinamismo recientemente adquirido por las exportaciones de servicios que se apalanca en la calidad del acervo humano costarricense, donde estas exportaciones pasaron de representar el 27,6% en el año 2000 a un 32,9% en el 2012 dentro de las exportaciones totales del país. Esa balanza comercial positiva y creciente de servicios sirve para compensar el déficit del balance de bienes, fuera de zona franca. La Informática y las TICs se ubican como el segundo rubro de exportación de servicios, solamente después del turismo.

Los dos gráficos siguientes ejemplifican el éxito del modelo costarricense en las últimas dos décadas: por un lado un crecimiento sostenido de las exportaciones y por otro, la diversificación de nuestra oferta exportable.

Cabe, sin embargo, que reflexionemos sobre los resultados holísticos de nuestro modelo que enfrentaba el desafío de su madurez. Era una apuesta a la modernidad integral de toda la economía. Debemos comprender que la atracción de IED y la apertura comercial, creando una amplia plataforma exportadora es parte de un binomio algebraico, donde la transformación estructural del aparato productivo nacional es uno de sus componentes indispensables.

En eso tenemos fuertes desafíos y tareas pendientes. Realmente podemos complacernos de haber atraído con eficiencia inversión industrial extranjera tecnológica de punta que produjo una fuerte transformación estructural de las exportaciones costarricenses. Sin embargo, eso no correspondió con una transformación estructural generalizada a todo el tejido productivo.

La historia exitosa de Costa Rica, con su inserción inteligente en la economía mundial, le ha proporcionado crecimiento económico, desarrollo productivo y relativo bienestar ciudadano. Pero es un éxito que tiene sus lunares. En el fondo el modelo de desarrollo de Costa Rica en los últimos 30 años ha seguido un paradigma de política industrial parcial.

En eso somos muy “latinoamericanos” porque tanto en el caso costarricense, como en otros ámbitos de la región, cuya exportación sigue dominada por la industria extractiva, se verifica lo expresado por la CEPAL (2010) , y cito: “el incremento de las exportaciones de manufacturas, en particular las vinculadas a diferentes regímenes especiales, no se ha traducido en el escalamiento hacia actividades productivas y sectores en los que se profundicen, difundan y aceleren los procesos de aprendizaje tecnológico, o que generen más capacidades tecnológicas y productivas”.

En Costa Rica, si se excluyen las exportaciones de zona franca, los principales productos de exportación siguen siendo los mismos de hace 30 años, productos agrícolas primarios con poca o nulo valor agregado: banano, café y piña. Por otra parte, a pesar de que el 48,5% de las exportaciones de Costa Rica, de compañías multinacionales en zona franca, tienen una marcada orientación hacia manufacturas de tecnología media y alta, los procesos productivos netamente domésticos no son los de mayor contenido tecnológico, porque están concentrados principalmente en los eslabones de manufactura y ensamble, que son intensivos en escala y en mano de obra poco cualificada. Las empresas multinacionales tienden a importar insumos productivos de mucho mayor valor que el que se agrega nacionalmente.

Tenemos un gran volumen y diversificación de exportaciones, pero altamente concentradas. El 2% de las empresas contribuye a más del 70% de las exportaciones y el 73% de las empresas exporta menos del 1%.

Las exportaciones costarricenses participan en cinco cadenas globales de valor de alta tecnología, sin embargo, el grueso de esa producción se centra en insumos importados y tiene muy poco valor nacional agregado, donde cada 7 dólares de valor exportado corresponden sólo a 3 dólares de valor nacional agregado, concentrado en procesos de ensamblaje, con mano de obra técnica media y con encadenamientos locales, sobre todo de logística, transporte y embalaje.

El modelo no es sostenible a largo plazo sin mayor sofisticación productiva y mayor valor nacional agregado, porque al abrirse al mundo, la producción nacional orientada al mercado interno también queda expuesta a la competencia internacional y muchas veces en desventaja, al no verse favorecida de la necesaria disminución arancelaria de los insumos productivos.

La creciente importación de consumo y la importación de insumos productivos crean un sistemático, acumulativo y creciente déficit de la balanza comercial de bienes.

Eso se evidencia, en particular, con el diferente ritmo de crecimiento entre las exportaciones y las importaciones.

En los últimos 13 años, las importaciones crecieron a un ritmo anual 50% mayor que la tasa de crecimiento de las exportaciones. Así, mientras en el año 2000 el saldo negativo de la balanza de bienes era sólo del 2,8% del PIB, en el 2012 ha llegado ya al 13,8% del PIB.

A largo plazo, esa tendencia hace insostenible el modelo, como puede desprenderse del siguiente gráfico.

La política de desarrollo industrial de Costa Rica se ha basado en el binomio de apertura comercial y atracción de inversión extranjera. Sin embargo su objetivo primordial, casi único, fue y ha sido compensar los desequilibrios macroeconómicos. La IED ha contribuido a equilibrar la balanza comercial en un promedio del 98% y ha generado empleo de calidad, buenos ingresos y crea capacidades en sus empleados, que después se traducen en mejor calidad de personal especializado.

Sin embargo, dependiendo del segmento, la IED está más o menos desligada del tejido productivo local, existe poca transferencia tecnológica y escasa inversión en investigación y desarrollo.

Por otro lado, el Estado tiene insuficientes políticas de incentivos para las actividades empresariales de innovación, dedica pocos recursos a la investigación (0,4% del PIB) y no

estimula, con contrapartidas fiscales, a que la empresa privada invierta en esas actividades, como es cada vez más usual en el ámbito latinoamericano.

Tenemos altos niveles educativos, pero desde hace 25 años los avances en la educación no han tenido el suficiente dinamismo como para generar una real transformación en el mercado laboral. Actualmente la fuerza de trabajo no calificada es del 60%, apenas un 16% menos que en 1987. En los últimos dos años, 3 de cada 4 personas que salieron a buscar trabajo, por primera vez, y no lo encontraron, no habían terminado la secundaria.

Tampoco tenían estudios de secundaria 8 de cada 10 personas que perdieron su empleo, en ese mismo período.

Por otra parte, existe un problema de pertinencia entre la oferta educativa y las demandas de la economía.

Mientras entre 1990 y el 2000 la concentración de la matrícula universitaria en Educación y Ciencias Sociales pasaba de un 40% a un 48%, ciencias básicas, agricultura e ingeniería oscilaban entre 1,2% y un 11,6%.

En esas condiciones no se crea suficientemente rápido y con calidad el personal especializado para que las multinacionales puedan hacer emprendimientos de Investigación, desarrollo e innovación. Es esta situación la que condiciona que las empresas de punta utilicen, sobre todo, técnicos medios, donde somos muy competitivos, pero no profesionales e investigadores, porque el país no tiene las condiciones para generar esa oferta.

A esa heterogeneidad productiva debemos sumarle una creciente desigualdad social. Desde hace 18 años es pobre 1 de cada 5 costarricenses, a pesar de que durante ese mismo período se ha incrementado enormemente la inversión educativa y social, a niveles históricos, en términos absolutos y relativos, como con relación al PIB o al per cápita. Todo lo contrario a incidir en los niveles de pobreza, esa notable inversión social se ha visto acompañada de un crecimiento de la desigualdad, en los últimos 22 años en 16 puntos de Gini. Costa Rica, a pesar de su elevado IDH, se ha convertido en el país de América Latina donde más creció la desigualdad general de ingresos familiares y el único donde la desigualdad de los salarios aumentó.

Toda esta situación genera malestar en la población, preocupación en el mundo académico, desasosiego en la clase política. Se acumulan así, sólo que de forma positiva, las condiciones que demandan un giro, un cambio de políticas públicas, centradas fundamentalmente en la convergencia del desarrollo industrial del país, con una visión holística.

Nadie en Costa Rica quiere abandonar nuestro modelo, sino perfeccionarlo. Aprovechar las ventajas que nos proporciona la presencia de empresas multinacionales de punta, con una oferta industrial con mayor capacidad de encadenarse y de asimilar la transferencia tecnológica. Queremos seguir siendo exitosos donde hemos sido exitosos, pero sabemos que hacerlo de otra manera.

Dentro de este escenario, Costa Rica ha tenido el privilegio de recibir de la República de Corea un proyecto de cooperación técnica, para iniciar un proceso de construcción consensuada de una política industrial, educativa y de innovación, con la participación del sector público, privado y la academia. Nunca en mejor tiempo y nunca con mejor asesoramiento. Realmente un privilegio que estamos desafiados a corresponder con acciones.

Su reporte final nos advierte que estamos debiendo, y eso es esencial, una política industrial integral, con incentivos para el encadenamiento, la transferencia tecnológica, la creación de capacidades y las actividades de investigación, desarrollo e innovación de las empresas.

Estamos pues en la antesala de un cambio que surgirá de un consenso nacional, sin mayores traumatismos. Al menos esa es la esperanza.

Muchas Gracias.