

APERTURA, PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO SOCIAL

Una de las deformaciones más curiosas que se ha generado en el debate económico venezolano reciente es la asociación entre apertura comercial y empobrecimiento social. Por contrapartida, posiciones adversas a la apertura suenan como progresistas desde una percepción popular. El dismantelamiento de las barreras a la entrada de las mercancías y del capital extranjeros se asocia con la ruina de los productores nacionales, con el desempleo, con la desnacionalización de la economía o con la "venta de la República". Estas notas, que fueron presentadas en un Seminario conjunto con la Universidad de Carabobo en el marco del 60º Aniversario de la Revista SIC, pretenden rescatar una visión positiva del fenómeno de la apertura, al mismo tiempo que aportar sugerencias sobre el rumbo que debería asumir la política comercial. Todo apunta hacia la necesidad de hacer las cosas bien internamente, si queremos ser exitosos en el exterior.



Miguel Ignacio Purroy

Venezuela tiene excelentes condiciones para avanzar en el campo de la integración económica. Su carácter de país petrolero con larga trayectoria de negociaciones internacionales, su condición geográfica de país caribeño, andino, amazónico y atlántico, así como su tradición de solidaridad política, constituyen un buen punto de partida. A partir de 1989 se ha producido una acentuada apertura en búsqueda de una mayor inserción internacional, convirtiéndose Venezuela en Parte Contratante del GATT en 1990, reactivando con vigor el mercado andino, especialmente con Colombia, avanzando en el G-3 (Venezuela, Colombia y México), suscribiendo acuerdos comerciales con Chile, Centroamérica y el Caribe. Ultimamente se está avanzando en las conversaciones de integración con el Mercosur y cobra fuerza la propuesta estadounidense de una área de libre comercio de las Américas (ALCA).

La integración comercial es realmente un proceso irreversible. Se le podrán poner trabas o entretener su ritmo, como sucedió en la primera mitad de este gobierno, pero los tiempos del aislamiento económico quedaron definitivamente atrás. No nos preocupa que el proceso se interrumpa, sino que no hagamos lo necesario para que redunde en beneficio de la gente. Toda estrategia de apertura económica tiene ciertos costos de "reacomodo", sobre todo en las primeras fases, ya sea porque algunos sectores no logran sobrevivir o porque todos, sin excepción, se deben apretar el cinturón para ser más eficientes. Pero la apertura crea también nuevas oportunidades de negocio y nuevos empleos, siempre y cuando el país como un todo se vuelque hacia una nueva cultura de productividad. Si esto no sucede, serán más los empleos que se destruyan que los que se construyan.

Lo que pretendemos resaltar en estas notas es que, primero, el éxito de la apertura depende de la calidad del recurso humano, razón por la cual la inversión social es tan importante como la inversión en infraestructura productiva. Y se-

gundo, que la apertura redundará en mejora de la calidad de vida de la gente.

LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA APERTURA ECONÓMICA

El objetivo último de la política económica es incrementar el bienestar de la población, es decir, lograr que ésta disponga de suficientes bienes y servicios para satisfacer sus necesidades y que cuente con adecuados ingresos para adquirirlos. Es a la luz de este principio como debe abordarse el tema de la política comercial, entendida ésta como el modo de inserción del país en el flujo de comercio e inversión exteriores. Aunque parezca abstracto a primera vista, este principio plantea exigencias muy concretas a la hora de establecer los lineamientos de política. Mencionemos algunos de ellos:

1) La calidad de vida de una nación es el resultado de la productividad de su fuerza laboral. Para vivir bien, hay que producir bien. Pero también es incuestionable que, hoy más que nunca, la productividad de una economía sólo es posible incrementarla bajo la presión estimulante que ejerce la apertura a la inversión, a la tecnología y al comercio internacionales. Esta íntima relación entre calidad de vida, productividad interna y presión competitiva externa es la que confiere a la apertura comercial una **dimensión social** de primer orden. De hecho, Michael Porter define la competitividad como la capacidad de una nación para elevar sostenidamente la calidad de vida de sus habitantes.

La clave para el éxito competitivo es una estrategia simultánea y gradual de educación de la fuerza de trabajo y de apertura de la economía. Dado que la variable clave del crecimiento es la **incorporación de progreso técnico** y que éste se incorpora en el intercambio, es indispensable facilitar el libre flujo con el exterior de mercancías, inversiones y tecnología.

2) Está demostrado que la fuente de la mejoría de la productividad emana de la calidad del recurso humano. La abundan-

El éxito de la apertura depende de la calidad del recurso humano, razón por la cual la inversión social es tan importante como la inversión en infraestructura productiva

cia de recursos materiales, tal como lo demuestra la experiencia de muchos países, tiende más bien a inhibir el despliegue del potencial productivo del capital humano. Igualmente se ha comprobado que el mayor dinamismo del comercio internacional y los mejores términos de intercambio se concentran precisamente en aquellas actividades con mayor contenido de conocimiento. También está demostrado que los pueblos prósperos son aquéllos con alto nivel de "capital social", es decir, con una trama social cohesionada y participativa.

En consecuencia, el principal esfuerzo de inversión debe hacerse en la mejora de las capacidades productivas de la gente, lo cual abarca desde el sistema educativo formal hasta la salud, el esparcimiento y la cultura. Por otra parte, el Estado debe devolverles a los grupos sociales su espacio natural para la resolución autónoma de sus conflictos y necesidades. En cuanto campo sea posible, deben propiciarse esquemas de gestión que incrementen el acervo de capital social.

3) Se ha comprobado también que existe una estrecha relación entre crecimiento económico y equidad social. La vinculación de causalidad recíproca viene dada precisamente por el círculo virtuoso que se produce entre mejora del nivel educativo, aumento de la productividad, aumento de la competitividad externa y elevación del bienestar. Una estrategia económica, en la que la apertura comercial sea un pilar fundamental, debe incorporar obligatoriamente elementos de solidaridad y de justicia distributiva.

La masa de pobreza actualmente existente se ha convertido en el principal freno del desarrollo productivo del país, ya que, por definición, la mitad de la fuerza de trabajo nacional está muy por debajo del estándar mínimo de productividad y no está capacitada para acompañar el ritmo del cambio tecnológico que la inserción internacional nos impone.

Un imperativo de la estrategia de apertura es, por consiguiente, atacar en su raíz el problema de la pobreza. Las causas de la pobreza son, sin duda, múltiples y complejas, pero todas ellas atentan contra el necesario potencial de productividad.

NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA PRODUCTIVA GLOBAL

De las consideraciones anteriores se extrae la conclusión de que la apertura comercial, para tener éxito y ser beneficiosa, debe formar parte de una estrategia productiva global. De no ser así, serán nuestros socios comerciales quienes se aprovechen unilateralmente de la apertura de nuestro mercado. Se requiere, en primer lugar, que la sociedad como un todo asuma una **cultura proclive a la productividad**. Detrás de la crisis económica venezolana se esconde un grave problema cultural. Es necesario crear una actitud positiva del ciudadano hacia valores como el trabajo, la productividad, la calidad, la iniciativa empresarial, la meritocracia y el lucro legítimo.

Venezuela necesita, en segundo lugar, una **visión de desarrollo de largo alcance**, que modifique radicalmente su estructura productiva y le permita enfrentarse a un entorno mundial cada vez más integrado y competido. En concreto, se requiere complementar las ventajas comparativas, que nos otorgan los recursos naturales, con ventajas competitivas basadas en la capacitación de los trabajadores y en la tecnología. Complementar ventajas significa, por ejemplo, agregar valor a los hidrocarburos, industrializar el aluminio, ampliar variantes de turismo, etc..

Cada vez más, la competitividad descansa en redes integradas de empresas. Por lo tanto, un tercer objetivo de la estrategia productiva debe consistir en **fomentar todas las formas de cooperación** que vayan conformando un denso tejido empresarial a nivel de cadenas productivas dentro de cada sector y de los sectores productivos entre sí. Cooperación debe ser también el término que

La apertura comercial, para tener éxito y ser beneficiosa, debe formar parte de una estrategia productiva global. De no ser así, serán nuestros socios comerciales quienes se aprovechen unilateralmente

defina la actuación del Estado frente a productores y consumidores. Cooperar significa, por ejemplo, que el Estado ayude a remover los obstáculos y facilite las externalidades para que las actividades exportadoras incipientemente exitosas puedan consolidar su posición competitiva.

Ni las empresas individuales, ni siquiera los sectores productivos pueden alcanzar y sostener la competitividad, si no se desenvuelven en un entorno global de eficiencia. Hace falta **organizar al país en su conjunto para que sea competitivo**. Esto plantea una serie de exigencias:

- a. Un marco macroeconómico estable, es decir, gestión fiscal equilibrada, baja inflación y tasa de cambio real estable. La experiencia de los procesos de modernización (en nuestro país y en el exterior) enseña que los esfuerzos y sacrificios empeñados para lograr los puntos anteriores se pierden a causa de los desequilibrios macroeconómicos y que la crisis resultante suele retrotraer la situación a un nivel inferior al existente al inicio del proceso.
- b. Un ambiente microeconómico interno de sana competencia, ya que un ambiente genuinamente competitivo potencia los beneficios que suelen derivarse tanto de la inversión en el capital humano, como de la apertura externa. En todas las corrientes teóricas sobre la concepción del Estado, y especialmente en las de cuna liberal, la vigilancia de la competencia y la sanción del abuso de posiciones de poder constituyen un elemento de consenso. Esta responsabilidad del Estado tiene dos vertientes: una normativa, que se concreta en el cuerpo legal de regulación de la actividad económica (ley antimonopolio, ley de protección del consumidor, ley antidumping, etc.), y otra promocional, que busca hacer más fluidos los procesos de mercado.

- c. Una infraestructura física y de servicios eficiente y de costo razonable.
- d. Un sistema educativo y de capacitación laboral acorde con la nueva estrategia productiva.
- e. Un marco legal moderno y una administración de justicia transparente y eficiente.
- f. Una administración pública de alto nivel técnico y gerencial.

UNA POLÍTICA INDUSTRIAL ACTIVA

Una estrategia de apertura requiere también de una política industrial activa, que vaya más allá de la simple creación del marco general arriba enumerado. Hay que superar el falso dilema "mercado-proteccionismo", que por miedo a la definición arbitraria de perdedores y ganadores condena al Estado a la inhibición. No se trata tampoco de aplicar la política industrial tradicional, que sólo busca estabilizar y preservar sectores que enfrentan problemas de estancamiento. Lo que se necesita es una política industrial que trabaje para corregir aquellos factores que retardan o inhiben el cambio estructural, que es precisamente lo opuesto al anquilosamiento de la estructura productiva.

Por medio de un proceso de concertación entre gobierno y empresas, habrá que identificar las trabas que impiden competir adecuadamente en el mercado internacional, para luego definir las acciones que eleven la productividad de un sector o cadena productiva. No se le debe tener miedo a las políticas "sectoriales", siempre y cuando éstas respondan a las señales del mercado. Si, por otra parte, las acciones de apoyo se ciñen al principio de la cooperación, en el sentido de que el Estado nunca debería apoyar a un empresario que no arriesgue su capital, se estará evitando la selección arbitraria, costosa e ineficiente de ganadores y perdedores.

La apertura comercial debe ir acompañada de una estrategia productiva, que propicie **actividades con mayor nivel de procesamiento industrial, mayores encadenamientos productivos y mayor**



grado de incorporación de conocimiento. Un país que pretenda competir en base a rubros de escasa elaboración (materias primas, por ejemplo) o actividades de mano de obra "barata" (no calificada), difícilmente saldrá del atraso y de la pobreza, ya que los precios relativos de intercambio le serán crecientemente desfavorables.

El abanico del instrumental en manos del Estado es muy amplio y abarca desde el apoyo al esfuerzo de mejoramiento tecnológico, pasando por la movilización de recursos financieros para capital de riesgo, hasta políticas de compras gubernamentales estratégicas. El objetivo de estas acciones es inducir la aparición de ventajas competitivas o consolidar las incipientes.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD

El propósito de este comentario ha sido recalcar la necesidad de vincular la estrategia de apertura comercial a un nuevo enfoque productivo interno. Si la sociedad venezolana como un todo no se pone a tono con los estándares de productividad de su entorno comercial externo, la integración económica no aportará los frutos esperados. Abrirse sin crear **simultáneamente** las condiciones internas adecuadas puede desembocar en destrucción neta de empleo y de capacidades productivas, en cuyo caso el péndulo muy pronto oscilará hacia posiciones proteccionistas y hacia un aislamiento empobrecedor.

Cuando hablamos de un nuevo enfoque productivo, no nos referimos únicamente a las estrategias y políticas dirigidas específicamente hacia los sectores de la producción, sino también y sobre todo al macrocontexto en el que les toca desenvolverse a los agentes de la producción. Se trata de crear una macroeconomía sana y estable, una cultura popular proclive a la productividad, una institucionalidad política adecuada, un marco jurídico funcional, un sistema educativo moderno.

Simultáneamente con estas condiciones básicas de contexto, el Estado necesita recuperar su capacidad de formular e implementar políticas industriales. Le corresponde al Estado compatibilizar el proceso de apertura con el ritmo y la dirección de las estrategias productivas internas. Puesto que la integración económica es un proceso ineludible, es responsabilidad del Estado diseñar estrategias productivas de largo plazo y apoyar los cambios estructurales que permitan aprovechar ventajosamente las nuevas oportunidades que ofrece la apertura.

Que el Estado venezolano asuma cabalmente esta responsabilidad es también un imperativo social. Aislarse hoy en día significa empobrecerse. El aparato productivo se anquilosa tecnológicamente y los consumidores terminan pagando el costo de la protección en forma de malos productos con alto precio. □

Miguel Ignacio Purroy es economista, ex Director del BCV.