

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R. 1329
31 de diciembre de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

ORGANIZACION INDUSTRIAL, COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL Y
POLITICA PUBLICA EN LA DECADA DE LOS AÑOS NOVENTA*

* Este documento ha sido preparado por la Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

No ha sido sometido a revisión editorial.

93-12-1492

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. CUESTIONES TEORICAS DE VIEJO Y NUEVO CUÑO.	4
III. UN DIAGNOSTICO "EVOLUTIVO" DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION DE LA AMERICA LATINA DURANTE LA ETAPA SUSTITUTIVA	7
1. 1950-1970. La primera fase del modelo sustitutivo.	8
2. La reestructuración del aparato productivo hacia los "commodities" industriales de uso difundido	13
3. Un breve balance de lo ocurrido en el marco del proceso sustitutivo	14
IV. LA POLITICA INDUSTRIAL "INDIRECTA" DE LOS AÑOS NOVENTA	16
1. La privatización de los activos del sector público.	16
2. Apertura de la economía y contracción del valor agregado y la capacidad tecnológica local	18
V. ESTRATEGIA INDUSTRIAL E INSTRUMENTOS DE POLITICA PUBLICA	19
BIBLIOGRAFIA	23

I. INTRODUCCION

Tras una década o más de desinterés por parte de economistas profesionales y gobiernos, las cuestiones de estructura y comportamiento del sector industrial y su relación con la productividad y competitividad internacional, así como las preguntas de política pública que de dichas cuestiones se derivan, vuelven a emerger nuevamente como temas centrales de la agenda analítica y regulatoria discutida por la profesión.

Esto ocurre en función de que en diversos ámbitos académicos y gubernamentales comienza ya a ser aceptado que alcanzar una razonable estabilidad de los "grandes precios" de la economía y una mayor desregulación y apertura de la misma a la competencia externa que aseguren la existencia de un adecuado régimen de incentivos capaz de actuar como factor disciplinador de la conducta de los agentes económicos individuales parece ser condición **necesaria pero no suficiente** para garantizar un proceso autosostenido de expansión económica. Los aumentos de inversión y productividad que se requieren para sostener el equilibrio macroeconómico y retomar la senda del crecimiento en las actuales circunstancias no se perfilan como fáciles de alcanzar en diversos países del mundo sin algún género de intervención de la "mano visible" de la autoridad económica.¹

De forma recurrente las viejas cuestiones del fracaso del mercado como mecanismo descentralizado de organización de la actividad económica vuelven a cobrar vida en nuestros días mostrando la necesidad de nuevas formas de intervención pública y de nuevas instituciones regulatorias encaminadas a corregir señales "incorrectas" de precios allí donde la presencia de retornos crecientes a escala, externalidades, "bienes públicos", asimetrías en la información y costos de coordinación y cambio tecnológico endógeno permiten sospechar a priori que la "mano invisible" del mercado no nos lleva a una asignación socialmente adecuada de los recursos.

Es importante, sin embargo, observar que esta toma de conciencia acerca de la necesidad de intervención pública y de nuevas acciones regulatorias ocurre ahora en el marco de una mucho más clara comprensión de los peligros reales que las mismas conllevan y de los altos costos que se ha debido pagar en el pasado por los excesos de intervención y proteccionismo. Aun a pesar de esta amenaza potencial, parecen estar creciendo en la profesión las dudas acerca de si diversas economías del mundo periférico podrán recobrar por sí sola el ritmo de ahorro doméstico e inversión característicos de los años anteriores a la crisis de la deuda y lograr simultáneamente los aumentos de productividad que se requieren hoy en día para permitir una adecuada inserción competitiva internacional y sostener el equilibrio macroeconómico en el marco de un proceso de crecimiento. En diversos países del mundo parecería que serán necesarias nuevas formas de intervención de la autoridad económica y distintas acciones de "ingeniería institucional" para que ello ocurra. Idéntica toma de conciencia está desarrollándose en la actualidad en lo que atañe a cuestiones de equidad social. No parece obvio que el mercado dejado a su libre arbitrio vaya a recuperar los niveles de equidad social que parecen haberse perdido tras una década de ajuste estructural y programas de estabilización.

Ahora bien, pese a que tanto la justificación teórica como la necesidad práctica de una mayor intervención estatal parecen estar siendo crecientemente aceptados en distintos núcleos profesionales después de largos años de descrédito, ello no necesariamente implica que sea obvio qué es lo que en este sentido deba hacerse ni cuáles son los grandes campos de la actividad económica o los temas en los que

¹ Ejemplo interesante de esta postura crítica del enfoque convencional puede hallarse en la presentación efectuada recientemente por el Fondo de Cooperación Económica a Ultramar (OECEF) de Japón ante el Banco Mundial. Véase OECF (1991). Asimismo, véase una publicación del Banco Mundial (1993).

dicha intervención estaría justificada. Menos aun cuáles serían los contenidos específicos de la misma y la naturaleza de las nuevas instituciones necesarias de cara al futuro. Tras un extenso período en el que el debate macro y la fe en el funcionamiento de las fuerzas de mercado eclipsaron por completo el estudio de lo micro y lo regulatorio, el contenido de la nueva agenda de temas de política pública que reclaman atención hoy en día permanece aún difusa y requiere extensa discusión.

En el ámbito latinoamericano, y refiriéndonos exclusivamente al tema de estructura y comportamiento del sector manufacturero, dicha agenda contiene, en primer lugar, los viejos temas asociados a la baja productividad relativa y a la falta de competitividad y dinamismo innovativo del aparato industrial construido durante los años de la estrategia sustitutiva. En adición a ello, se agregan ahora otros temas derivados de los nuevos problemas de organización industrial que han ido apareciendo a raíz de las políticas de privatización de los activos del sector público y de desregulación y apertura de la economía al comercio internacional que gran parte de los países de la región han implementado en fechas recientes. La concentración industrial ha aumentado, un pequeño núcleo de grandes grupos empresarios ha quedado en control de una parte importante del aparato productivo y de la infraestructura de servicios básicos como energía, transporte, telecomunicaciones y puertos, la heterogeneidad estructural ha aumentado visiblemente al interior del aparato productivo, los precios relativos de transables y no transables se han modificado en favor de estos últimos y el tipo de cambio ha experimentado una clara tendencia a la apreciación. Todas estas son cuestiones de nuevo cuño que sin duda están reclamando nuevas formas de intervención de la autoridad económica así como nuevas instituciones regulatorias encaminadas a mejorar la eficiencia y equidad de la economía.

En otros términos, estamos contemporáneamente frente a un conjunto de viejos y nuevos problemas de organización y política industrial ante los cuales comienza a aceptarse que el *laissez faire* podría no ser la mejor respuesta posible. Eficiencia microeconómica y equidad social en el marco de un proceso autosostenido de crecimiento no parecen de modo alguno asegurados por el libre juego del mercado.

El propósito de este trabajo es el de examinar algunas de estas cuestiones en relación al desarrollo industrial de América Latina y el de explorar tanto las bases teóricas sobre las que justificaría en la actualidad volver a pensar en nuevas instituciones regulatorias y en mecanismos novedosos de coordinación de la actividad económica —tanto públicos como privados— como algunas estrategias específicas en este sentido.

La crítica ortodoxa a la industrialización sustitutiva ha mostrado que el fracaso de la "mano visible" del Estado ha sido grande y que la insuficiente competitividad externa que exhiben gran parte de los países de la región podría tener su origen en un inadecuado régimen de incentivos, en un excesivo grado de protección y en una notable falta de disciplina en el manejo de los grandes agregados macroeconómicos. Sin duda todo ello es cierto. Sin embargo, en nuestra opinión dicha crítica no involucra un juicio *per se* a la intervención estatal y a la regulación de la actividad económica, sino a la forma particularmente ineficiente en que las mismas fueron aplicadas en el medio latinoamericano. Los ejemplos de Japón, Corea, Taiwán, Singapur y Malasia parecen estar justamente indicando que la intervención estatal y la coordinación de la actividad económica como tales —y como efectivamente lo sugieren tanto la "vieja" como la nueva teoría del crecimiento— han dado frutos de gran importancia allí donde su aplicación fue realizada de manera apropiada, durante lapsos de tiempo definidos y en base a un *quid pro quo* claro por parte de los agentes económicos. El reciente estudio del Banco Mundial (1993) sobre el milagro del sudeste asiático transmite dicho mensaje con toda claridad, como también Leipziger (1993).

A partir de un diagnóstico crítico del caso latinoamericano, el grueso de la profesión ha expresado su postura normativa a través de lo que se ha dado en llamar el Consenso de Washington (Williamson, 1990), el que sin duda nos brinda una visión extremadamente negativa del proceso de sustitución de importaciones y del papel que el Estado asumiera durante los años de la posguerra en esta región como motor del crecimiento y como proveedor y garante de un extenso número de "bienes públicos" (Helm, 1989) tales como salud, educación o seguridad social. El argumento macro que subyace bajo el Consenso de Washington ha sido en fecha reciente discutido desde una perspectiva crítica por autores latinoamericanos como Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel (1990) y no habrá de constituir objeto de examen en el presente trabajo. En lugar de ello concentraremos nuestro esfuerzo en el plano micro, discutiendo, por una parte, la base conceptual y, por otra, los viejos y nuevos problemas de estructura y comportamiento industrial, que justifican en la actualidad la necesidad de nuevas instituciones y acciones regulatorias encaminadas a mejorar la productividad y competitividad internacional de la industria manufacturera de la región.

Nuestra lectura del proceso de industrialización latinoamericano se aleja significativamente de la visión uniformemente crítica que del mismo nos ha brindado la literatura ortodoxa en años recientes. Argumentaremos aquí que no todo lo ocurrido durante la etapa sustitutiva ha sido negativo y dejado como consecuencia empresarios rentistas e industrias "seniles" incapaces de salir del círculo cerrado del mercado interno. En nuestra visión se requiere una lectura más equilibrada de lo ocurrido que muestre tanto éxitos como fracasos. Con distinto grado de éxito y a través de diferentes procesos de maduración y desarrollo de la capacidad tecnológica doméstica —que lamentablemente no han sido adecuadamente comprendidos por la ortodoxia convencional— diversos sectores y ramas manufactureras de la región han ido gestando una creciente capacidad competitiva internacional y modificando gradualmente su patrón de inserción en los mercados mundiales.

Este proceso no ha sido, obviamente, ni uniforme a través del espectro industrial ni de la espectacularidad del que registran países del sudeste asiático (Lin, 1993), pero sin duda ha tenido más matices y consecuencias positivas que las que reconoce la literatura ortodoxa. En los hechos, las exportaciones manufactureras de la región han crecido significativamente a lo largo de las últimas décadas y la protección externa ha ido gradualmente bajando a través de los años, aun antes e independientemente de los esfuerzos más recientes de apertura de la economía preconizados por la ortodoxia profesional. Observamos profundas diferencias en este sentido entre las industrias productoras de bienes de capital y bienes durables de consumidores —características de la "primera fase" de la industrialización sustitutiva— y las ramas de proceso, productoras de *commodities* industriales, que muchos países de la región lograron establecer a partir de los años setenta. Estas últimas están mucho más cerca del "estado del arte" internacional que las primeras, explotan una rica base de recursos naturales que ha venido creciendo de manera significativa a través de los años, muestran exportaciones en rápido ascenso y nos plantean problemas de política industrial significativamente distintos de los que asociamos al funcionamiento de las ramas electromecánicas.

El diagnóstico aquí presentado del proceso de industrialización —obviamente distinto del que nos brinda la literatura convencional— nos lleva a un planteamiento diferente en materia de política industrial. También nos permite mirar el debate teórico sobre la industrialización sustitutiva y el rol del Estado como motor de la actividad económica desde una perspectiva que no coincide con la de la ortodoxia profesional. En nuestra opinión, allí donde efectivamente se aplicaron de manera adecuada las ideas provenientes de la teoría del desarrollo, el éxito alcanzado por la sociedad en términos de mejoras de productividad, modernización tecnológica y bienestar social han sido ciertamente espectaculares —véase en este sentido los casos de Japón, Corea, Taiwán, y más contemporáneamente Singapur y Malasia— y de modo alguno

justifican una visión crítica acerca de la intervención estatal y la regulación de la actividad económica *per se*. Justifican sí, una actitud crítica respecto a como las lecciones de la teoría han sido aplicadas en el pasado en el medio latinoamericano y sugieren la necesidad de una profunda discusión acerca de cómo dicha teoría podría utilizarse en el futuro a fin de mejorar la eficiencia y competitividad internacional de las economías de la región.

II. CUESTIONES TEORICAS DE VIEJO Y NUEVO CUÑO

Sin duda P. Krugman es un economista influyente en el escenario profesional contemporáneo. Lo mismo vale para P. Romer, J. Stiglitz o R. Nelson. A través de distintos trabajos, dichos autores han logrado que los retornos crecientes a escala, las externalidades y la naturaleza de "bien público" de la información y la tecnología considerados como bienes económicos, el aprendizaje tecnológico endógeno emergente del uso del conocimiento técnico, las asimetrías de información entre productores y usuarios de tecnología, la imperfecta apropiabilidad de beneficios (*inappropriabilities*) y la capacidad de excluir a terceros del uso (*excludability*), que caracterizan a los mercados de información y conocimientos científico-técnicos, así como diversos rasgos "micro-micro", aquéllos como son su incompleta especificación y su imperfecta transferibilidad volvieran a adquirir un papel preponderante en el instrumental teórico de los economistas en fecha reciente.

Algunos de estos conceptos ya habían sido utilizados varias décadas atrás por los teóricos del desarrollo (Lewis, 1954; Myrdal, 1957; Rodan, 1943; Nurkse, 1952; Hirschman, 1958; y Prebisch, 1950), pero posteriormente quedaron relegados a segundo plano a raíz del fortalecimiento de los modelos de equilibrio competitivo y el descrédito en que cayeron las ideas regulatorias y de planificación centralizada. La revitalización de algunos de estos conceptos vuelve a plantear la importancia de las variables institucionales *vis-à-vis* las fuerzas descentralizadas del mercado y la necesidad de esfuerzos de coordinación de la actividad económica que acerquen al sistema productivo a una asignación socialmente adecuada de recursos.

En su reciente trabajo para la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, Krugman (1993) rescata el hecho de que algunos de estos temas ya constituyan pilares centrales de la vieja teoría del desarrollo y revalúa su importancia y validez tanto desde el punto de vista analítico como en el plano de la política pública. El primero y principal de los conceptos que Krugman vuelve a traer a primer plano es el de los retornos crecientes a escala en el plano de la firma individual como elemento generador de economías externas pecuniarias a nivel agregado y, por ende, de complementariedades estratégicas que permiten justificar la necesidad de acciones de coordinación de los agentes privados por parte de la autoridad económica. La existencia de retornos crecientes a escala y de complementariedades estratégicas da pie —"aguas arriba" o "aguas abajo" en la cadena productiva— a la aparición de externalidades así como también de costos de coordinación que las señales descentralizadas de mercado no están en condiciones de contabilizar adecuadamente. Obviamente dichas "anomalías" difieren significativamente entre industrias y, tal como el mismo Krugman lo argumenta en otro trabajo (1986) ... "la política comercial puede llevar al crecimiento del ingreso nacional si permite que dichos sectores —los que están en condiciones de captar mayores economías de escala y externalidades— ganen participación relativa dentro de la actividad económica". Idéntico argumento podría hacerse para las acciones de política industrial. He aquí la justificación conceptual última del rol del Estado como inductor del proceso de industrialización y como coordinador de las decisiones privadas, capaz de manejar una política selectiva de apoyo diferencial a la modernización tecnológica de diferentes ramas productivas.

La admisión de la existencia de retornos crecientes a nivel de la firma individual no nos permite seguir operando con modelos competitivos, siendo la consideración de escenarios alternativos de competencia imperfecta y oligopolio otro de los rasgos distintivos de las modernas teorías del crecimiento y el comercio internacional *vis-à-vis* las versiones de equilibrio competitivo de dichas teorías de décadas anteriores. Es aquí donde la nueva teoría de la organización industrial encuentra raíces comunes con los planteamientos modernos del crecimiento y el comercio y nos lleva a explorar el rol de nuevas instituciones regulatorias, nuevas formas de especificación de las expectativas y las conductas empresarias que en el mundo del equilibrio competitivo por definición no tienen lugar (Caves, 1989; Krugman, 1989). Nuevamente el rol del Estado —esta vez en una función regulatoria además de coordinadora— vuelve a adquirir gran importancia ocupándose, por ejemplo, de temas de propiedad industrial, legislación *antitrust* y control *antidumping*.

Junto a las aportaciones de Krugman —previamente mencionadas— la nueva teoría del crecimiento incorpora a través de los trabajos de Romer (1989, 1993) la noción del cambio tecnológico "endógeno" a la firma, esto es, proveniente tanto de los gastos en investigación y desarrollo que ésta realiza como también de los esfuerzos de ingeniería fabril llevados a cabo cotidianamente con el objeto de "adaptar" y/o optimizar sus diseños de producto, mantener y mejorar sus máquinas, adecuar la organización del trabajo y desarrollar un más eficiente planeamiento de la producción. Al igual que en el caso de los retornos crecientes a escala, las complementariedades estratégicas o las imperfecciones de mercado, el tema del cambio tecnológico endógeno hace referencia a un campo en el que las señales de precios no necesariamente se comportan de forma óptima.

El conocimiento técnico y la información son bienes en los que los beneficios de su creación son imperfectamente apropiables por parte de quien los genera y tienen, además, características de bienes "no rivales" (Romer, 1989). Excluir a terceros de su uso no siempre es factible aun mediando un adecuado marco institucional y regulatorio en materia de propiedad industrial. La exclusión es mucho más compleja si dicho marco institucional no existe o si su valor en los tribunales de justicia es sólo nominal. En tal situación un empresario imitador está en condiciones de operar con costos sensiblemente menores que los de otro que afronta el costo integral de explorar la frontera del conocimiento en búsqueda de mejoras genuinas en el "estado del arte" preexistente.

Por otro lado, y al margen de los rasgos anteriores de índole general, también es claro que los conocimientos científico-técnicos difieren entre sí en grado de apropiabilidad y en factibilidad de exclusión de terceros, y que las distintas ramas de industria también lo hacen en lo que se refiere tanto a la elasticidad del producto respecto a los gastos de investigación y desarrollo e ingeniería de planta, como en lo que respecta a la apropiabilidad de los mismos por parte de la empresa que los genera o a la magnitud del *spillover* que los mismos traen aparejados para el conjunto de la rama. La industria farmacéutica obviamente difiere de la del calzado, por ejemplo, y ello sin duda afecta la conducta de los agentes económicos en lo que hace a la inversión en tareas de investigación y desarrollo e ingeniería de planta, destinada al logro de mejoras de organización y de procesos.

Nuevamente, no resulta difícil imaginar aquí por qué las señales de precios no reflejan adecuadamente los costos y beneficios sociales asociados a la innovación y las razones por las que se justifica intervenir para que la sociedad gaste adecuadamente en la búsqueda de nuevos conocimientos científico-técnicos. La estructura del mercado prevalente en cada rama de la industria no es independiente de esta cuestión de la apropiabilidad o la exclusión de los beneficios del cambio técnico, volviendo aquí a aparecer cuestiones de asignación de recursos y de su relación con la morfología del mercado que el modelo competitivo no está en condiciones de iluminar. Nuevamente el rol de lo regulatorio y de la

coordinación pública emergen en primer plano. En un mundo de *first best* la decisión óptima sería crear una sola vez el conocimiento técnico y asegurarnos de que todos los agentes económicos tuvieran acceso a él lo más rápidamente posible. Ello, sin embargo, es incompatible con la apropiabilidad privada de los beneficios apareciendo aquí un desincentivo al gasto que sólo puede ser —parcial e imperfectamente— contrarrestado por la creación de instituciones como son las leyes de patentes, o los mecanismos de protección de *copyrights* y marcas. Intuitivamente podemos percibir la naturaleza de *second best* de la solución aquí emergente.

El tema de los retornos crecientes a escala —que previamente discutiéramos en el marco de la producción de bienes— también aparece en el contexto de la producción y el uso de conocimientos técnicos o información (Stiglitz, 1987), razón por la que no resulta económico encarar dichos esfuerzos en escalas reducidas sino que existen indivisibilidades y "escalones mínimos" por debajo de los cuales no conviene operar en la creación de tecnología. También aquí las implicancias de política pública son evidentes, en tanto y en cuanto esto genera barreras de ingreso al mercado y una tendencia endógena a la concentración económica. Generar el conocimiento una sola vez, y recogiendo las economías de escala implícitas en su producción —y socializar luego su uso— constituiría, sin duda, la decisión socialmente óptima, aunque ello no necesariamente es compatible con el sostenimiento de condiciones de competencia en el largo plazo.

Muchos de los temas anteriores aparecen con claridad en las tesis Cepalinas de centro-periferia de los años cincuenta. El argumento de la "industria incipiente" utilizado por la CEPAL sin duda involucra una noción de cambio tecnológico endógeno así como también alguna idea de no convexidad en la función de producción, esto es, de retornos crecientes a escala. En adición a ello dicha tesis también sostiene que el cambio técnico, las complementariedades estratégicas y los retornos crecientes a escala son mayores en el ámbito manufacturero que en el de los sectores primarios, y que la diferente naturaleza de los mercados de productos industriales *vis-à-vis* los de los bienes de la agricultura o la minería lleva a que las ventajas endógenas de tipo dinámico asociadas a los factores previamente mencionados —retornos crecientes a escala y cambio tecnológico— tiendan a apropiarse en los países centrales que son los que se especializan en la producción manufacturera.² Donde el pensamiento Cepalino tiende a alejarse de los planteos del *Big Push* al estilo de Rosenstein-Rodan o del concepto hirschmaniano de las complementariedades estratégicas es en el tema de la propiedad estatal de sectores básicos de la economía y en el papel de la planificación centralizada como estrategia de gobierno. La ausencia —o el alto grado de imperfección— de los mercados de capital en los años de la inmediata posguerra amén de la presencia de retornos crecientes a escala en el ámbito de la producción de bienes básicos —siderurgia y petróleo— llevaron a la CEPAL a pensar en que el Estado deber ser quien encarara dichas producciones, en tanto que la planificación centralizada surgió en ese entonces como una respuesta a la inmadurez del tejido empresario y a la ausencia generalizada de mercados prototípica de los años de la guerra y la posguerra.

² Es interesante observar como el tema de la imperfección de los mercados y la consiguiente necesidad de intervención del gobierno aparece en el temprano desarrollo intelectual de R. Prebisch, a todas luces un economista ortodoxo en su formación original. En 1927, y tras estudiar el tema del mercado de carnes Prebisch escribe: "El *pool* de los frigoríficos: necesidad de intervención del Estado", en el que distingue el comportamiento del mercado de Smithfield, en Gran Bretaña y el mercado de Liniers, en la Argentina, donde los frigoríficos ingleses actuaban como *pool* frente a una oferta atomizada de productores. Véase González y Pollock (1991, p. 459).

El clima político de la época, la fuerte disrupción de las relaciones económicas internacionales y el aumento generalizado del proteccionismo mundial que sigue al fracaso de la Conferencia Económica y Monetaria de 1933 constituyen el marco ideológico en que se toma forma un nuevo conjunto de instituciones, como son los aranceles al comercio y el control de cambios a la política monetaria activa tras la creación de bancos centrales. Instrumentos que en su origen comenzaron siendo exclusivamente coyunturales y pensados como transitorios acabaron ante la profundidad y extensión de la crisis internacional, transformándose en permanentes y de carácter ideológico (González y Pollock, 1991; Jayawardena, 1993. Véase, especialmente, la cita de este último autor referida a su intercambio epistolar con A. Hirschman en torno a estos temas).

En resumen: la justificación teórica de por qué intervenir cuando *a priori* sabemos que hay ausencia o imperfección de mercados, externalidades, asimetrías en la información y costos de coordinación, asignación de recursos menores que lo socialmente óptimo en la generación y difusión de conocimientos, retornos crecientes a escala y complementariedades estratégicas, parece más o menos clara. Rescatar la necesidad de instituciones regulatorias e intervención allí donde las señales de precios no cumplen adecuadamente su papel no necesariamente constituye una plea en favor de la propiedad pública ni tampoco de la planificación centralizada, más allá de que resulta comprensible el hecho de que las circunstancias político-ideológicas de una cierta etapa de la historia de la humanidad hayan inducido a la CEPAL a moverse en esa dirección.

Ahora bien: la estructura industrial heredada en América Latina nos pone frente a una diversidad de escenarios sectoriales en los que muchas de las "anomalías" previamente mencionadas aparecen recurrentemente y, por ende, demandan políticas industriales y regulatorias de carácter explícito destinadas a lograr el mayor impacto posible en términos de modernización tecnológica, mejoramiento de la productividad y gradual aumento de la competitividad internacional. Constituye una tesis central de este trabajo el que las fuerzas de mercado dejadas a su libre arbitrio se comportan de manera sumamente imperfecta en este contexto. En la sección siguiente presentamos un diagnóstico de largo plazo del proceso de desarrollo industrial de la región que nos permite identificar algunos de los principales problemas de estructura y comportamiento industrial "heredados" tanto de la etapa sustitutiva como del período más reciente, en que gran parte de los gobiernos de la región han estado embarcados en políticas de apertura y desregulación de la economía. En base a dicha identificación de "temas pendientes" exploramos luego posibles escenarios regulatorios y de intervención estatal dirigida a mejorar la productividad y competitividad internacional de las economías de la región.

III. UN DIAGNOSTICO "EVOLUTIVO" DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION DE AMERICA LATINA DURANTE LA ETAPA SUSTITUTIVA

El desarrollo industrial latinoamericano puede describirse de manera estilizada como habiendo transitado a lo largo de dos "fases" o etapas "evolutivas" distintas en el período de posguerra. La primera de ellas abarca lo que con frecuencia se describe en la literatura del desarrollo económico como la etapa de la "industrialización sustitutiva", que se extiende desde las postrimerías de los años cuarenta hasta el inicio de los setenta.³ La industria textil, los durables de consumidores, los equipos de uso agrícola y los bienes

³ Ello no significa que los esfuerzos de industrialización hayan efectivamente comenzado sólo tras la Segunda Guerra Mundial. Obviamente la región registra experiencias más tempranas en el ámbito de las industrias de la alimentación, los textiles, etc. pero las mismas ocurrieron en escenarios mucho más

de capital de menor complejidad relativa constituyen el eje dinámico del aparato industrial que se desarrolla en dichos años.

La "segunda fase" del proceso sustitutivo —que cubre desde fines de los setenta hasta las postrimerías de los años ochenta— involucra, en muchos países de la región —aunque ciertamente no en todos— una clara reestructuración del sector manufacturero en contra de las ramas industriales previamente mencionadas —primordialmente las textiles y metalmecánicas— y a favor de ramas procesadoras de materias primas locales, como son las que producen celulosa y papel, productos petroquímicos, siderurgia, aluminio, harina de pescado, minerales y aceites vegetales. Dicho proceso de reestructuración ha sido particularmente intenso en países como Argentina, Brasil, Chile, México o Colombia. La fuerte expansión de la frontera de recursos naturales aparece como un hecho evidente en todos los países previamente mencionados fundamentando la rápida expansión de las industrias procesadoras de los mismos.

En el curso de los últimos años, y coincidiendo en el tiempo con lo que aquí caracterizamos como la "segunda fase" del proceso sustitutivo, comienza a producirse en la región un proceso de reestructuración del aparato productivo en respuesta a las recientes estrategias de apertura de la economía a la competencia externa, de desregulación de los mercados y de privatización de los activos del sector público que varios países latinoamericanos están implementando hoy en día como parte de un profundo replanteo doctrinario referido al rol del Estado en la economía. Los nuevos instrumentos de política pública emergentes de dicho replanteo doctrinario constituyen una verdadera política industrial "indirecta" y están comenzando a ejercer un fuerte impacto en la región, induciendo cambios estructurales de gran profundidad en el aparato productivo que hasta el presente han sido poco estudiados en el plano estrictamente microeconómico.

En el curso de esta sección examinaremos los principales "rasgos estilizados" de cada una de las dos "fases sustitutivas" previamente identificadas. En la sección siguiente efectuamos un breve balance de los pro y contras asociados a la política de sustitución de importaciones y a continuación —en el punto IV del trabajo— analizamos los diversos cambios que esta sufriendo contemporáneamente el sector manufacturero de la región a consecuencia de los esfuerzos de privatización de los activos del sector público y de desregulación y apertura de la economía a la competencia externa en que están embarcados gran parte de los países latinoamericanos.

1. 1950-1970. La primera fase del modelo sustitutivo

Los países de América Latina emergen de la Segunda Guerra Mundial con fuerte demanda excedente por bienes durables de consumidores y bienes de capital, tras largos años de interrupción de importaciones. Al mismo tiempo, lo hacen en el marco de economías semi-cerradas a la importación en las que tarifas *ad valorem* de protección externa del orden del 300% o prohibición lisa y llana de importación aparecen como "naturales" para inducir la producción local de bienes industriales.

Amén de demanda excedente y de un alto grado de protección externa, la política industrial de la época otorga un rol preponderante al financiamiento subsidiado —a tasas de interés negativa— a las

abiertos a la competencia externa, en el marco de economías que se regulaban de manera cuasi-automática por vía del patrón oro. Desde esa perspectiva no eran el fruto deliberado de una política sustitutiva sino el resultado de señales más genuinas de mercado.

llamadas "industrias de interés nacional", que en buena medida son productoras de bienes finales o de insumos relacionados con industrias de la defensa. El Banco de Fomento Industrial de la Argentina (BANAIDE, posteriormente), Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) de Brasil o Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA) de México aparecen como las instituciones prototípicas de la época encargadas de apoyar y orientar la expansión industrial. En algunos de los países —más que en otros— las fuerzas armadas y los sindicatos también juegan un rol crucial en la conformación del modelo altamente corporativo y localista de la organización industrial que se gesta durante dichos años.

Este marco institucional y de mercado —demanda excedente, escasa o nula competencia externa y fuertes subsidios a la inversión— y, por sobre todo, marcadas carencias en lo que hace a información tecnológica y recursos humanos calificados, así como un tejido industrial sumamente precario con falta de ramas industriales completas, inducen la aparición de plantas fabriles cargadas de múltiples rasgos idiosincrásicos así como de un modelo de organización industrial y de funcionamiento institucional igualmente "localista", poco proclive a integrarse competitivamente en el mundo. Respecto a las plantas industriales en sí resaltan varias características que comentamos a continuación:

- i) la reducida escala operativa de los establecimientos fabriles;
- ii) el alto grado de integración vertical de los mismos;
- iii) la inflexibilidad de la organización del trabajo y de las relaciones laborales;
- iv) la naturaleza primordialmente "adaptativa" de los esfuerzos tecnológicos locales que dichas plantas llevan a cabo con el fin de mejorar su comportamiento operativo;
- v) la amplitud del *mix* de producción elaborado y lo reducido del lote típico de fabricación;
- vi) la obsolescencia de los diseños de producto y de los equipos de fabricación originalmente empleados.

En todos y cada uno de estos planos la firma local exhibe rasgos particulares que habrían de afectar significativamente su productividad inicial, su "sendero" dinámico de aprendizaje inter-temporal y la suma sistémica de externalidades y efectos sinérgicos que el conjunto del aparato industrial estuvo en condiciones de generar.

Este cuadro microeconómico se aleja drásticamente del modelo "estilizado" del equilibrio competitivo y también lo hace, como veremos algo más adelante, del mundo del *Big Push* al estilo de Rosenstein-Rodan o del de los encadenamientos productivos a la Hirschman. A diferencia de aquel, el mundo real de la industrialización sustitutiva se caracteriza por la ausencia de mercados —de capital, de tecnología y de recursos humanos calificados— por la imperfecta información tecnológica disponible por parte de los agentes económicos, por la escasa competencia interna y el alto grado de protección externa prevalentes y por la ausencia de financiamiento externo. A diferencia de lo previsto por los teóricos de la vieja teoría del desarrollo, la industrialización sustitutiva no fue capaz de captar enteramente los beneficios de las complementariedades estratégicas, de las externalidades y del cambio tecnológico endógeno, en la medida en que las insuficientes escalas de planta y el alto grado de integración vertical de las producciones encaradas bloqueó el acceso a las ventajas de la especialización. Todos estos factores llevaron a que el proceso de desarrollo industrial fuera adoptando rasgos marcadamente idiosincrásicos y se apartara gradualmente de lo *a priori* deseable.

Veamos algunos de estos temas con mayor detalle:

Primero, los tamaños de planta instalados fueron francamente pequeños, con frecuencia no mucho más que un 1/10 de un tamaño de planta de país desarrollado (Katz, 1986).

Segundo, tanto el *lay out* de fábrica como la organización del trabajo originalmente adoptados fueron más producto de la imperfecta información de empresarios que recién se iniciaban en la vida industrial —y que sólo disponían para ello de conocimientos "cuasi-artesanales"— que consecuencia de un adecuado proceso de planeamiento de la producción y de la organización del trabajo.

La gran mayoría de los establecimientos fabriles que emerge en dichos años lo hace a partir de pequeñas plantas de reparación y mantenimiento de equipos importados y surge a efectos de mantener en funcionamiento la maquinaria existente o de producir localmente —por vía de la copia o el *reverse engineering*— nuevas "generaciones" de máquinas ya largamente conocidas en el escenario internacional. La falta de planos constructivos, la ausencia de conocimientos tecnológicos de proceso, de tecnología de organización y métodos de trabajo o de planeamiento de la producción resultan proverbiales a lo largo de dichos años. Obviamente todo ello describe un escenario de organización industrial más frágil e inmaduro que el de países desarrollados y un cuadro de funcionamiento económico diferente al que imagina el modelo ortodoxo convencional (Katz, 1986; Berlinski, 1986; Castaño, Katz y Navajas, 1986).

Tercero, los establecimientos industriales a que hacemos referencia surgen casi invariablemente con el objetivo de abastecer el mercado interno. La propensión de la comunidad empresaria a exportar es nula o sumamente baja en ese entonces y la política industrial de la época no plantea objetivos explícitos en esta dirección. Esta parece haber sido una diferencia esencial con la política industrial de los países del sudeste asiático donde las metas de exportación y de desarrollo tecnológico independiente emergen muy temprano como eje central del modelo regulatorio que el sector público logra imponer a los industriales a cambio de los subsidios otorgados (Amsden, 1989; Westphal, 1980; y Lin, 1993). De todas maneras es claro que la calidad de la producción doméstica está lejos de satisfacer los estándares internacionales y que no es solamente un problema de tipo de cambio y precios relativos lo que impide aumentar las ventas en el exterior de durables de consumidores y textiles, sino un complejo conjunto de variables que definen el rezago relativo de la industria local *vis-à-vis* el "estado del arte" internacional y que involucran el diseño y grado de actualización de productos, su calidad y terminación y el *service* ofrecido. Todo ello impide una mayor penetración en los mercados mundiales.

Cuarto, en un gran número de casos el inicio del proceso sustitutivo se produce en el marco de una situación de monopolio y con ausencia de "contestabilidad" externa a raíz del período bélico. También en este plano la política industrial de países como Japón o Corea (Kim, 1993) parece haber sido significativamente distinta de la aplicada localmente en la medida en que en nuestro caso no se trató de incentivar la competencia al interior del mercado doméstico entre diferentes grupos nacionales. Sólo varios años más tarde, y tras el ingreso de nuevos productores al mercado atraídos por las altas rentas involucradas en la etapa inicial de la sustitución de importaciones, dicha situación de monopolio tendió a modificarse, transformándose muchos de estos mercados en escenarios de competencia imperfecta con diferenciación de producto. En otros términos: el rol de la competencia como factor disciplinador de la conducta empresaria parece haber sido sumamente débil en el medio latinoamericano *vis-à-vis* lo observado en otras latitudes.

Quinto, la fragilidad del tejido industrial global forzó a muchos de los nuevos establecimientos fabriles a operar con un elevado grado de integración vertical, es decir, autoabasteciéndose de partes,

piezas y componentes que en un escenario industrial más maduro seguramente hubieran sido adquiridas *arms length* de terceras empresas especializadas. Ello, sin duda, tuvo efectos negativos desde el punto de vista de las economías de especialización alcanzadas y abrió excesivamente el *mix* de tareas efectuadas a nivel de cada establecimiento fabril. Los efectos sinérgicos fueron desde este punto de vista menores que los potencialmente alcanzables.

La reducida escala de planta y el alto grado de integración vertical trajeron aparejadas múltiples formas de ineficiencia "estática" y baja productividad física inicial. A su vez, la precaria organización del trabajo, y los *lay out* de fábrica cuasi-artesanales derivaron en una elevada incidencia de "tiempos muertos" —o *downtime* operativo— y, consiguientemente, en una baja velocidad de rotación del capital empleado. Por una y otra causa los costos domésticos de producción comenzaron siendo significativamente más altos que los vigentes a escala internacional para productos semejantes, aun cuando el salario local fuera sólo una fracción del salario de países desarrollados.

Sexto, en adición a lo anterior —que se refiere básicamente al modelo de organización de la producción y a los métodos de trabajo empleados— debemos también comprender que las plantas locales comenzaron fabricando durables de consumidores y bienes de capital fuertemente rezagados respecto al "estado del arte" internacional. Diseños de producto con 10, 15 o más años de antigüedad fueron las primeras "generaciones" de producto localmente fabricadas en automotores, máquinas herramienta, equipos de capital para la industria textil o de la alimentación.

En otros términos, la planta fabril prototípica de la industrialización sustitutiva debe imaginarse como una entidad sumamente particular, alejada del "estado del arte" internacional y sobrecargada de rasgos "localistas" que fueron bloqueando la captación de economías de escala y de especialización así como también su capacidad competitiva internacional. De igual forma, las instituciones y el marco regulatorio de la etapa sustitutiva hicieron poco para que el empresario doméstico saliera del estrecho marco del mercado local y se viera inducido a enfrentarse a los riesgos de la innovación y a la competencia externa.

Sin embargo, pese a lo anterior, resulta importante comprender que muchos de los nuevos establecimientos fabriles surgidos a lo largo de dichos años dedicaron esfuerzos y recursos a la mejora de equipos y productos, a la fabricación de máquinas especiales "adaptadas" a sus necesidades, al "balanceo" y adecuación del *lay out* de la planta originalmente instalada y al entrenamiento de personal. Comenzaron a partir de dichos esfuerzos endógenos de ingeniería de planta a moverse a lo largo de un sendero "localizado" de "aprendizaje" de carácter dinámico que habría de ir aumentando su productividad global y mejorando gradualmente su capacidad competitiva internacional. Es importante notar que el efecto dinámico a que hacemos referencia no sólo se fue reflejando en exportaciones de un creciente nivel de complejidad tecnológica, sino también en una gradual caída de la protección nominal externa.

También debemos observar que dicho efecto dinámico fue significativamente menor que el que ha sido posible observar en países como Corea o Taiwán que, arrancando de un nivel relativamente parecido al latinoamericano en materia de desarrollo industrial y productividad global de factores, lograron ritmos mucho más espectaculares que los locales de modernización tecnológica y aumento de la productividad. Aun cuando los esfuerzos privados en materia de investigación y desarrollo, ingeniería de planta y formación de recursos humanos fueron sin duda cuantiosos, el rol de la coordinación estatal y del gasto público parecen haber sido cruciales apoyando estos desarrollos no sólo en el ámbito específico de la política industrial sino también en áreas colaterales —como vivienda, salud y seguridad

social— que claramente inciden sobre la productividad sistémica de una economía (Lin, 1993; Amsden, 1989; Westphal, 1980; y CEPAL, 1990).

En otros términos, y aun a pesar de que por los múltiples problemas previamente examinados la planta industrial "representativa" de la "industrialización sustitutiva" debe imaginarse en el caso latinoamericano como sumamente alejada del "estado del arte" internacional en términos de productividad de los factores, modernidad del *mix* de productos ofrecidos y grado de integración vertical, no por ello debemos olvidar que a partir de su creación misma dicho establecimiento comenzó a transitar a lo largo de un "sendero" altamente idiosincrático de "aprendizaje tecnológico" que le permitió mejorar gradualmente su productividad en función del mejoramiento de su capacidad tecnológica interna y de los esfuerzos domésticos de ingeniería (Katz, 1986). Pese a existir, dicho efecto dinámico parece haber sido de menor envergadura que el que diversos analistas han podido detectar en el medio industrial del sudeste asiático (Pack, 1993).

Los esfuerzos tecnológicos locales demandaron la gradual incorporación a la firma de recursos humanos calificados y la creación de departamentos de ingeniería dedicados a "producir" unidades incrementales de conocimientos tecnológicos nuevos para la firma. Los mismos tuvieron un fuerte impacto tanto sobre la productividad fabril como sobre la competitividad —doméstica e internacional— de los establecimientos que los llevarán a cabo. Pese a que la teoría recibida no otorga un papel importante a la generación de conocimientos tecnológicos en plantas industriales de países periféricos los estudios empíricos revelan que los mismos "explican" buena parte del incremento observado de productividad que se registra durante la etapa de la industrialización sustitutiva, esto es, en los años 1960 y 1970.⁴

Es más, la evidencia empírica disponible indica que allí donde el ritmo de aprendizaje tecnológico local resultó ser mayor que la velocidad de cambio de la frontera tecnológica internacional, el proceso dinámico hasta aquí descrito permitió gradualmente cerrar la brecha relativa de costos y productividad con que se iniciaran los productores locales, haciendo eventualmente posible la exportación de bienes y servicios de creciente sofisticación tecnológica —incluida la exportación de plantas completas "llave en mano" y el otorgamiento de licencias sobre tecnologías de producto y proceso de desarrollo propio—, por parte de firmas argentinas, brasileñas, y mexicanas. *Pari pasu* con lo anterior también los niveles de protección externa fueron gradualmente cayendo como reflejo de la menor necesidad de barreras frente a la competencia externa. Con obvias diferencias, originadas en la naturaleza de la firma involucrada, en el tipo de rama industrial de que se trate o del país examinado, este ha sido, a grandes rasgos, el escenario "evolutivo" de la industrialización sustitutiva. También dependiendo en mayor o menor medida del sector o del país estudiado —y del papel que en cada caso cumplió el aparato regulatorio estatal encargado de formular e implementar la política industrial y tecnológica— nuestro análisis permite comprender por qué firmas particulares o ramas completas de industria fueron eventualmente logrando un mayor grado de competitividad internacional y de penetración en terceros mercados (Fritsch y Franco, 1989).

⁴ Muchos de nuestros trabajos a nivel de planta fabril muestran que tanto como 2/3 del aumento observado de productividad a lo largo del tiempo provienen del cambio tecnológico "desincorporado", esto es, de mejoras de proceso, organización del trabajo, planeamiento de la producción, etc., que no hizo necesaria la incorporación de nuevos equipos de capital, aunque muchas veces si su "adaptación" y *upgrading* sobre la base de conocimientos de ingeniería *ad hoc* generados en planta.

Pese a lo anterior, y a medida que fue desapareciendo el acicate proveniente de la demanda excedente en el mercado interno prototípico de los años de la posguerra, el ritmo de crecimiento industrial se fue tornando menos espectacular hasta que el sector manufacturero entró en un *plateau* hacia mediados de la década de los años setenta que claramente muestra los límites del modelo sustitutivo *vis-à-vis* el ritmo de expansión de la frontera tecnológica internacional. Argumentaremos algo más adelante que en esos mismos años dicha frontera entra en una fase de rápidos cambios y de notoria revitalización, lo cual agrava aun más el fenómeno endógeno de retardamiento estructural doméstico que la industria latinoamericana experimentó en la mitad de los años setenta en función del creciente grado de saturación que va experimentando el mercado local.

La política industrial del inicio de los años setenta intenta contrarrestar dicho proceso de agotamiento de la primera fase sustitutiva. Países como Brasil, Argentina u otros introducen para ello nuevos subsidios promocionales dirigidos esta vez hacia ramas capital intensivas —como petroquímica, siderurgia y celulosa y papel— que recibieron menor atención inicial por parte de las autoridades económicas. Aparece aquí la raíz última del fenómeno de reestructuración industrial que diversos países de la región comienzan a experimentar desde mediados de los años setenta y, con más fuerza aún, en la primera mitad de los ochenta. En nuestras dos próximas secciones examinaremos con mayor detalle estos temas.

2. La reestructuración del aparato productivo hacia los *commodities* industriales de uso difundido

Desde mediados de los años setenta, y con más fuerza aún en el curso de los ochenta, comienza a aparecer en el escenario regional una nueva "generación" de plantas fabriles de gran porte, altamente intensivas en capital y actualizadas tecnológicamente en lo que a tamaños de fábrica y tecnologías de proceso se refiere, destinadas a producir *commodities* industriales de uso difundido en áreas como petroquímica, siderurgia, celulosa y papel, aluminio, aceites vegetales, productos minerales, harina de pescado y jugo de naranja, entre otros.

Algunas de estas inversiones desde el comienzo son encaradas con vistas a exportar una proporción significativa de lo producido al mundo industrializado. Ello parece haber sido particularmente así en los casos de Brasil y Chile, no tanto en el de Argentina donde la nueva capacidad instalada en el campo de las industrias de proceso estuvo básicamente pensada para el mercado interno. El ritmo de expansión del mismo parece haber sido significativamente sobreestimado cuando se compara con su verdadera evolución posterior. Lo cierto es que para el momento en que las nuevas plantas fabriles entran en su fase de puesta en marcha —fines de los años setenta e inicios de los ochenta— el programa de estabilización macroeconómica está en plena implementación en dicho país y la economía se encuentra en brusca contracción. En ese contexto muchas de las nuevas plantas productoras de *commodities* industriales descubren que la capacidad instalada —de una planta de proceso continuo cuya rentabilidad depende crucialmente del grado de utilización de los equipos— excede con creces lo que el mercado local está en condiciones de absorber y decide, por fuerza de las circunstancias, volcar su radio de acción hacia el mercado externo.

Conjuntamente con lo anterior la década de los años ochenta nos confronta con los siguientes hechos:

Primero, una fuerte contracción de la producción industrial, particularmente en las ramas de producción metalmecánica y textil.

Segundo, una caída en la participación relativa del sector de empresas transnacionales en el producto industrial. Ello parece haber sido más así en Argentina, Brasil o Chile que en el caso de México.

Tercero, gana mucho terreno dentro de la producción manufacturera un pequeño núcleo de grandes conglomerados de capital nacional que diversifica sus intereses horizontal y verticalmente, controlando sectores tan diversos como la producción petroquímica, siderúrgica, de aluminio, de vehículos y de productos pesqueros, de celulosa y papel y otros.

Cuarto, el nivel de las exportaciones industriales crece significativamente y la estructura de las mismas sufre una marcada transformación en favor de los rubros intensivos en recursos naturales. En contraposición a ello bajan las exportaciones regionales de máquinas herramienta, de equipos de uso agrícola, de rubros de la química fina, de bienes de capital "a pedido", de armamentos y de equipos de aeronavegación. En otros términos, disminuye el contenido de "sofisticación relativa" de los bienes exportados y el contenido de ingeniería doméstica de los envíos al exterior. Crece, en cambio, el uso relativo de las materias primas locales en un intento de retorno hacia las rentas naturales *vis-à-vis* las de origen tecnológico. Paralelamente a todo ello se descubren nuevos recursos petroleros, forestales y ictícolas que apoyan la direccionalidad del proceso de transformación que está sufriendo el aparato productivo.

En resumen: en el curso de los años ochenta el sector manufacturero latinoamericano se reduce en tamaño, aumenta su apertura hacia el exterior, se concentra en términos de propiedad, pierde participación extranjera, se reestructura hacia ramas más intensivas en el uso de recursos naturales domésticos y en contra de sectores relativamente utilizadores de ingeniería local, se reencamina hacia países desarrollados en los que las empresas de la región actúan como "tomadoras de precios" en mercados altamente competitivos. El grado de heterogeneidad estructural prevalente al interior del aparato industrial crece significativamente siendo notorio el éxito relativo de unas pocas ramas intensivas en capital —y de empresas particulares dentro de ellas— frente al fracaso relativo de otras y a la contracción del sector manufacturero tomado en su conjunto. Concomitantemente con lo anterior se expande de manera significativa la frontera de recursos naturales explotados por la región, ante la incorporación de nuevas riquezas minerales, forestales, petroleras y de gas. La industria deja de ser el polo dinámico de la economía pasando dicho rol al ámbito de los servicios. Este último rasgo se acentúa sobre el final de la década de los años ochenta y el inicio de los noventa en que la política industrial se mueve desde las acciones "directas" de promoción sectorial y regional hacia la política industrial "indirecta" expresada a través de los programas de privatización de los activos estatales y las acciones de apertura y desregulación de la economía. Si bien estas nuevas formas de intervención estatal no constituyen *per se* políticas industriales, las mismas tienen un definido impacto sobre el comportamiento del sector manufacturero. Se abre aquí un nuevo ciclo de reestructuración del aparato productivo acerca del cual existen todavía más preguntas que respuestas. Nuestra próxima sección examina algunos de estos temas.

3. Un breve balance de lo ocurrido en el marco del proceso sustitutivo

El diagnóstico evolutivo de páginas previas nos permite plantear ahora un juicio algo más balanceado del proceso de sustitución de importaciones que el que nos propone la literatura ortodoxa. Es obvio que afirmar que la estrategia sustitutiva sólo ha tenido costos —en términos de agencias públicas "capturadas" y corrupción administrativa, de empresarios rentistas y de industrias "seniles", incapaces de confrontar la competencia externa y el reto de la innovación y la modernidad— constituye una gruesa mistificación

de la realidad, aún cuando ciertamente algunas de estas críticas —debidamente matizadas— son aceptables. Nuestras páginas previas nos permiten comprender que el crecimiento industrial de la región ha estado asociado tanto a fenómenos como estos, como también a procesos dinámicos de aprendizaje y de desarrollo de la capacidad tecnológica local del tipo de los imaginados, ya sea por la vieja teoría del desarrollo o por las versiones contemporáneas de la misma que nos proponen autores como P. Krugman, P. Romer o J. Stiglitz.

En primer lugar, el ritmo de expansión de muchas de las economías de la región en las dos décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial fue sumamente elevado y, en particular, economías como las de Brasil o México exhiben una evolución comparable a las de países como Corea o Taiwán. En segundo lugar, las exportaciones manufactureras de dichos países —así como las de muchos otros de la región— también crecieron a una tasa importante, particularmente en el curso de los años setenta. El grado de sofisticación tecnológica de las exportaciones manufactureras fue creciendo a través del tiempo y llegó a involucrar a mediados de dicha década la venta directa de tecnología "pura" —licencias de fabricación, plantas completas entregadas "llave en mano" en terceros países de la región y asistencia técnica de producción— por parte de empresas argentinas, brasileñas o mexicanas, en el marco de un proceso de gradual internacionalización de la ingeniería y la capacidad tecnológica doméstica. Podría pensarse que la capacidad tecnológica local había iniciado hacia la mitad de los años setenta un proceso de creciente internacionalización que fue tempranamente abortado por la gran inestabilidad macroeconómica y la caída en el ritmo de inversión que se produce en el curso de los años ochenta.

La reestructuración industrial de los años ochenta en dirección a los *commodities* de uso difundido ha tomado forma a través de la radicación de una nueva generación de plantas fabriles completamente *aggiornadas* con el "estado del arte" internacional y que en la actualidad compiten sin dificultad en los mercados mundiales de productos siderúrgicos, petroquímicos, de celulosa y papel, de aceites vegetales, de harinas de pescado, de productos minerales y de productos agroindustriales. Estas plantas son propiedad de un reducido número de grandes conglomerados empresariales de capital nacional cuyo crecimiento y consolidación ha ocurrido en el curso de la última década en procesos que en varios sentidos nos recuerda el caso de los *chaebols* Coreanos o de los *zaibatsu* japoneses. Muchos de estos grandes *holdings* nacionales tienen ya dimensión como para superar con creces la escala del mercado doméstico y están operando sin dificultad en mercados internacionales. Sus títulos se cotizan en las mayores plazas financieras del mundo y no pueden ser vistos desde la perspectiva del pequeño empresario familiar prototípico de las primeras etapas del proceso sustitutivo. También aquí han ocurrido transformaciones cualitativas que todavía no han sido adecuadamente captadas por la teorización en boga.

Dejando el mundo de las industrias de proceso —en las que predominan contemporáneamente plantas fabriles de gran escala y claramente *aggiornadas* con el "estado del arte" internacional— también en el ámbito de las industrias electromecánicas o textiles —prototípicas de la primera etapa sustitutiva— se ha gestado una importante infraestructura de capacidades tecnológicas domésticas de grados muy diversos de calidad y sustentabilidad futura. La heterogeneidad entre ramas industriales y establecimientos fabriles particulares es aquí mucho mayor que en el ámbito de las industrias de proceso, y ciertamente sería erróneo formular un juicio crítico de carácter monolítico que englobara a todo el espectro de empresas electromecánicas o textiles en una única categoría de firmas no viables de cara al futuro. En muchos casos, el aprendizaje tecnológico pudo haber ocurrido a lo largo de un sendero que hoy aparece como equivocado en función de los datos contemporáneos, pero aún así, y dada la fungibilidad del conocimiento tecnológico y de la capacitación de los recursos humanos, su valor potencial no es escaso.

Dicho lo anterior y planteados los muchos matices que resulta necesario tomar en cuenta al intentar ofrecer un diagnóstico sobre el impacto último de la estrategia sustitutiva, también nos parece importante observar que el proceso ha estado cargado de ineficiencias y oportunidades perdidas, originadas muchas de ellas tanto en el inadecuado régimen de incentivos, en el excesivo grado de protección y en la falta de disciplina en el manejo de los grandes agregados macroeconómicos —según sugieren los autores del Consenso de Washington— como en el imperfecto acceso a la información, en la ausencia o imperfecto funcionamiento de los mercados y en la deficiente capacidad del gobierno para inducir la difusión a lo largo del aparato productivo de los beneficios de las externalidades, las complementariedades estratégicas y los retornos crecientes a escala subyacentes bajo el proceso de crecimiento industrial. Es justamente en este plano —el de la capacidad del Gobierno para diseñar e implementar una adecuada estrategia de intervención y un correcto régimen de incentivos— donde más claramente se aprecia la distancia entre un sistema regulatorio y de coordinación de la actividad económica que refleje más o menos cercanamente las enseñanzas y recomendaciones de la teoría del crecimiento —así creemos que debe verse el caso de los países del Sudeste Asiático— y otro que, a costa de errores regulatorios, termina por transformarse en una fuente de bloqueo para la modernización tecnológica y el desarrollo económico.

Es desde esta perspectiva que en la última sección de este trabajo, pretendemos volver a algunos de los temas básicos contemporáneamente planteados por las teorías del crecimiento y la información a fin de explorar la conveniencia de nuevas acciones de política industrial en el futuro. Sin embargo, antes de llegar a ello, nos parece conveniente examinar el reciente proceso de reestructuración que el aparato industrial de la región ha estado experimentando a partir de las políticas de privatización de los activos del sector público y de apertura y desregulación de la economía que diversos países de la región han estado implementando en años recientes.

IV. LA POLÍTICA INDUSTRIAL "INDIRECTA" DE LOS AÑOS NOVENTA

Desde el fin de los años ochenta y durante el curso de la corriente década se intensifican en la región las acciones de política pública destinadas a abrir la economía a la competencia externa, desregular los mercados y transferir al ámbito privado un sinnúmero de activos —industriales y no industriales— del sector público.

Dichas acciones de política pública tienen todas las características de una política industrial "indirecta" y como tal acaban afectando significativamente el nivel y la estructura de la inversión privada, los precios relativos de los bienes transables y no transables, y otras diversas variables del campo industrial.

A continuación analizaremos algunos de estos aspectos.

1. La privatización de los activos del sector público

Si bien el debate sobre la privatización de los activos del sector público ya está presente en el medio latinoamericano desde mediados de la década de los años setenta en que el tema se transforma en uno de los ejes del programa de desregulación y apertura de la economía chilena, debemos reconocer que el mismo adquiere mayor magnitud en fechas más recientes, en oportunidad de lanzarse los programas de privatización de activos del sector público de México, Argentina, Perú y Colombia, entre otros.

En varios de estos países la venta de empresas del estado se transforma en fuente principal de financiamiento del sector público y, por ende, en pieza clave del equilibrio fiscal que necesariamente deben alcanzar estos países para progresar en sus respectivos programas de estabilización macroeconómica. Es desde esta perspectiva que los esfuerzos de privatización de los activos del estado se transforman en uno de los instrumentos centrales del nuevo cuadro regulatorio vigente en la región.

Pese a la importancia de las motivaciones de corto plazo, no podemos dejar de ver que estamos en presencia de una verdadera política industrial "indirecta" con fuerte impacto sobre el comportamiento de largo plazo de los agentes económicos. El nivel y la estructura de la inversión, los precios relativos entre transables y no transables y el nivel del tipo de cambio resultan afectados por la política de privatizaciones y el tema no puede pasar desapercibido en un examen de los destinos últimos del sector manufacturero de la región. Una importante literatura analítica ha comenzado a florecer recientemente en el medio académico latinoamericano examinando en detalle estos temas.⁵ La misma sugiere que las acciones de privatización de activos del sector público tendrán efecto sobre:

i) El tipo de cambio. Este efecto se origina en la mayor afluencia de divisas que debemos *a priori* esperar como respuesta a la venta de empresas del Estado.

ii) Las cuentas fiscales. A cambio de la entrega de activos físicos el sector público recibe: a) divisas en efectivo, b) títulos de la deuda (que le permiten bajar los servicios de la misma) y, c) ingresos tributarios futuros, provenientes del impuesto a las ganancias que habrán de devengar los nuevos operadores de las firmas privatizadas.

iii) El nivel y la estructura de la inversión. Los operadores están obligados a rehabilitar el stock de capital de las empresas adquiridas.⁶ Este hecho habrá de tener tanto un efecto negativo —de *crowding out*— sobre la "vieja" industria de la etapa sustitutiva —en la medida en que los proyectos de inversión de la misma mal podrán competir en términos de tasa interna de retorno con los programas de privatización— en curso.

iv) La balanza de pagos. Esta habrá de resultar afectada por a) el ingreso de capitales, por la parte abonada en dólares, b) el ahorro de divisas por los menores servicios de la deuda, por la parte de la misma cobrada en títulos, c) las utilidades netas remitidas al exterior en el futuro por parte de los nuevos operadores privados, entre los que figuran empresas y bancos extranjeros y, finalmente d) el atraso cambiario originado en la mayor oferta de divisas.

En el plano "messo" económico conviene observar que el programa de privatizaciones normalmente ha llevado a un cambio en el precio relativo de los servicios —gran parte de ellos no transables— *vis-à-vis* los bienes transables y, en particular, los industriales. Por esta vía se introduce un

⁵ Los trabajos de P. Gerchunoff, G. Rozenwurcel, A. Canavese, etc. constituyen referencia obligada en esta materia. Véase en este sentido P. Gerchunoff (1992a y 1992b), Gerchunoff y Guadagni (1987) y Bitrán (1993).

⁶ Sin incluir las inversiones en el área petrolera y en transporte marítimo o aéreo, en correos o en empresas del área de defensa P. Gerchunoff estima que los compromisos de inversión para el período 1992/2000 alcanzan a cerca de 22 mil millones de dólares, o sea unos 2,4 millones de dólares anuales, lo que equivale a 1.6% del PBI.

sesgo en los incentivos a la inversión a favor de los bienes no transables, lo cual, sin duda, discrimina contra la competitividad internacional de las economías.

Hasta aquí algunas reflexiones relacionadas con varios de los nuevos rasgos estructurales del modelo de organización industrial inducidas por los esfuerzos de privatización de los activos del sector público. También los programas de apertura de la economía al comercio internacional han ido induciendo transformaciones estructurales que conviene tener presente. En los párrafos que siguen se revisan algunos de estos efectos.

2. Apertura de la economía y contracción del valor agregado y la capacidad tecnológica local

La apertura de la economía está claramente induciendo cambios importantes en la organización de la producción a nivel de planta fabril. Resulta claro que, ante la dificultad de sostener el grado de integración vertical y de organización del trabajo previamente empleado, múltiples firmas productoras de bienes durables de consumidores y de equipos de capital —esto es, del ámbito de la producción metalmecánica— han aumentado en fecha reciente el componente importado de su producción y reducido simultáneamente la producción doméstica de insumos intermedios y los esfuerzos de ingeniería de fábrica dedicados al diseño de productos y la fabricación de prototipos. También se observa una creciente toma de licencias internacionales en reemplazo por los esfuerzos locales de investigación y desarrollo y menores compromisos de subcontratación en el medio local.

En otros términos: la apertura comercial está trayendo aparejado un cierto proceso involutivo y un retorno hacia modelos de organización industrial más cercanos al ensamble o la "maquila" de componentes importados que el que se había afianzado en etapas anteriores del proceso de industrialización. Las mismas firmas que anteriormente cubrían el mercado doméstico a partir de producción local, hoy lo hacen en mayor proporción sobre la base de importaciones constituyéndose más en cadenas domésticas de distribución que en establecimientos de fabricación. Se suman a este proceso de "desofisticación" del aparato productivo local dos hechos diferentes pero no independientes uno del otro: por un lado, la economía se reestructura en favor de ramas productivas más intensivas en el uso de recursos naturales domésticos y menos utilizadoras de servicios de ingeniería local. La contracción de las ramas metalmecánicas, productoras de durables de consumidores y bienes de capital, y la concomitante expansión de las industrias de proceso, elaboradoras de *commodities* industriales constituye el indicador más claro de este hecho.

Por otro lado, aún al interior de las ramas de producción metalmecánica que están logrando sobrevivir se observa un claro fenómeno involutivo, en la medida en que las plantas fabriles son hoy más un ejemplo de plantas terminales ensambladoras de insumos importados que empresas verticalmente integradas con un alto grado de abastecimiento local de partes y componentes. Desde esta perspectiva parece claro que múltiples formas de capacidad tecnológica local se estarían perdiendo en el nuevo modelo de organización industrial en franco proceso de consolidación.

Cerramos aquí este breve análisis sobre algunos de los efectos de largo plazo que parecerían estar tomando forma a partir de los esfuerzos de apertura de la economía a la competencia externa y de privatización de los activos del sector público.

En la sección final de este trabajo examinamos diversas cuestiones de política industrial derivadas del diagnóstico contenido en este estudio.

V. ESTRATEGIA INDUSTRIAL E INSTRUMENTOS DE POLITICA PUBLICA

En esta sección final identificaremos tres grandes conjuntos de temas de estrategia y política industrial derivados de nuestro diagnóstico de páginas previas. Trataremos, asimismo, de relacionar nuestra discusión de política industrial y tecnológica a los grandes temas de teoría del desarrollo y de organización industrial examinados en secciones anteriores de este trabajo.

El primer conjunto de problemas se refiere al ya mencionado fenómeno de "desofisticación" relativa que ha sufrido el aparato industrial latinoamericano en años recientes en la producción metalmecánica y de bienes de capital y durables de consumidores. En estos sectores se ha producido una gradual "involución" de muchas de las plantas fabriles de la región en dirección a modelos de organización de la producción más cercanos a la "maquila" o ensamble de componentes importados. La apertura de la economía ha afectado la nómina de subprocesos productivos que resulta económico encarar localmente así como el valor agregado doméstico capaz de sostenerse en escenarios de mercados más competitivos. Cómo volver a recuperar competitividad en este campo de la producción manufacturera, aumentando la productividad y el valor agregado doméstico, constituye, sin duda, una pregunta de gran importancia.

Las "viejas" plantas de la etapa sustitutiva —que en realidad ya no son tales, sino que han ido cambiando a través del tiempo en función de los esfuerzos de ingeniería domésticos, pero que no lo han hecho tanto como para poder enfrentar con facilidad la competencia externa en el actual contexto de organización de la producción— deben ahora ser modernizadas y revitalizadas tecnológicamente a efectos de volver a cerrar la brecha relativa que las separa del "estado del arte" internacional. La formación y el reciclaje de los recursos humanos que en ellas operan, los esfuerzos de diseño de nuevos productos y construcción de prototipos, la difusión de normas y estándares de uso internacional (GMP norteamericanas o Normas IRAM o ISO 9000.), la organización y planeamiento de la producción a través de la incorporación de conceptos como "calidad total" o producción "justo a tiempo", la gradual mejora de procesos y la optimización de los *lay out* de la planta fabril constituyen algunos de los campos en los que las acciones de política industrial seguramente permitirán mejorar la productividad y competitividad media de este tipo de industrias. Las plantas fabriles deberán transitar desde la etapa esencialmente electromecánica en que aún hoy se encuentran, a la producción informatizada y en "tiempo real" que constituye el "estado del arte" a nivel mundial.

Esta transición entraña tanto aspectos de tipo "desincorporado" como otros en los que la inversión en nuevas máquinas resulta condición *sine qua non* de la modernización productiva. En relación a los primeros resalta la necesidad de encarar el reciclaje de ingenieros, técnicos y operarios no especializados, así como de administradores, *managers* y sindicatos operarios. La planificación estratégica, el aprovisionamiento internacional de partes y componentes, el diseño de productos "hechos a medida" y por computadora, las técnicas flexibles de organización de la producción, el uso de normas y estándares universales de control de calidad constituyen todos temas en los que las plantas fabriles de la región deberán avanzar en fechas próximas. La acción sindical y las relaciones laborales deberán modificarse a efectos de incorporar estas nuevas formas de funcionamiento productivo. Todo ello hace referencia a formas de educación técnica, conocimientos e incluso ideologías laborales y normas de carácter social (Basu, 1993) que tienen un fuerte componente de "bien público" con grados diferentes de exclusión y apropiabilidad en el sentido previamente discutido de P. Romer o J. Stiglitz.

El tránsito desde la etapa esencialmente electromecánica en que actualmente se hallan fijadas gran parte de las plantas metalmecánicas de la región al mundo del diseño y la manufactura asistidos por

computadora, al "tiempo real", está sembrado de "bienes públicos", externalidades y efectos sinérgicos que el mercado no está en condiciones de reflejar adecuadamente. La política industrial de años venideros deberá enfrentar muchos de estos temas y mejorar la producción y difusión de estos bienes sistémicos si pretendemos que los establecimientos metalmeccánicos de la región puedan sobrevivir en escenarios más expuestos a la competencia externa.

Un segundo conjunto de temas de política industrial hace referencia no ya a las cuestiones de rezago relativo de nuestro aparato productivo de durables de consumidores y bienes de capital, sino a los problemas asociados a la producción de *commodities* industriales de uso difundido. Estos sectores productivos involucran, tal como hemos visto, una microeconomía totalmente diferente a la del caso anterior y nos pone frente a preguntas de política industrial ciertamente distintas de las previamente discutidas. Resulta claro que estos sectores de industria se caracterizan por tener plantas industriales muy cercanas al "estado del arte" internacional y que explotan recursos naturales locales de gran rendimiento relativo, según estándares mundiales.

Muchos de estos establecimientos han entrado en producción en fecha reciente —o lo harán próximamente— en países como Chile, Brasil, México, Colombia y Argentina para producir celulosa y papel, productos petroquímicos, agroindustriales, mineros o pesqueros. La disponibilidad, precios, calidad de las materias primas locales, el costo y calidad de los servicios de transporte, energía, telecomunicaciones, puertos, y el "clima institucional" que cada país esté en condiciones de ofrecer, tanto a sus productores locales como a las firmas transnacionales que se interesen por explotar las materias primas de la región con vistas al mercado mundial, decidirán en última instancia el destino de estas ramas de industria y su inserción internacional. Una cuestión importante en este campo de la producción manufacturera es cómo inducir a las firmas ya establecidas para que avancen hacia un mayor valor agregado doméstico, ya sea —*upstream*— mejorando la productividad relativa de los recursos naturales con los que trabajan, a través de esfuerzos de investigación y desarrollo prospectivo, biológico, hidrológico, minerológico o —*downstream*— interesándose en industrias de "especialidades" que involucren un mayor valor agregado local y más utilización de la ingeniería nacional en bienes finales.

Nuevamente, y al igual que en el caso de las industrias metalmeccánicas, subyacen aquí una diversidad de "bienes públicos" y efectos sinérgicos en la formación de recursos humanos calificados, en los programas de investigación básica y aplicada y en el desarrollo de tecnologías "hechas a medida" de los recursos naturales y las necesidades locales que mal podrán ser cubiertas en el futuro si el sector público no adopta una participación activa como generador y difusor de conocimientos e información tecnológica de baja apropiabilidad privada. El extremo "apropiable" de estas necesidades habrá de ser cubierto por el mercado, pero a medida que progresamos hacia el campo de lo no apropiable aumenta la necesidad de esfuerzos de carácter público que permitan garantizar un nivel adecuado de gasto y un ritmo de difusión lo más acelerado posible del conocimiento científico-técnico generado. Los aceites hidrogenados o de bajo colesterol, los papeles especiales, la química fina, los aceros especiales, las especialidades agroindustriales o ictícolas, constituyen, eslabones de la cadena industrial o agro-industrial que las empresas de la región deberán explotar con mayor detenimiento en años futuros, tras haber *aggiornado* su producción doméstica de *commodities* industriales de uso difundido y establecido sus canales de *marketing* internacional en el campo de las industrias de proceso. No nos resulta imposible pensar que el mercado pueda actuar razonablemente bien en temas como los anteriores, pero ciertamente hay razones para creer que no lo hará adecuadamente en la generación de los biólogos marinos, los geólogos, los ingenieros especializados en la industria de la alimentación o los programas de investigación básica y aplicada que el desarrollo de estas especialidades reclama. Muchos de estos programas son estrictamente "hechos a medida" de las necesidades locales y es escaso lo que el mercado internacional

de tecnología podrá aportar *off-the-shelf* para ello. Todo esto define un segundo campo de importancia para las acciones de política industrial y tecnológica, esta vez en el ámbito de los *commodities* industriales de uso difundido.

Un tercer, y último conjunto de temas de política industrial que debería recibir atención por parte de la autoridad económica en años venideros se refiere a los efectos de los programas de apertura de la economía y privatización de los activos del sector público recientemente implementados en la región. Los mismos habrán de tener un fuerte impacto en años venideros sobre la morfología y comportamiento de los mercados industriales. La concentración económica ha aumentado significativamente en todos y cada uno de los países de la región y grandes conglomerados de capital local han quedado ahora en posesión de una vasta infraestructura de servicios que previamente operaba el sector público. Nos referimos a energía, transporte, telecomunicaciones y puertos.

Resulta preocupante observar que en muchas oportunidades la autoridad pública ha tenido que actuar con escasos grados de libertad y con muy poco tiempo para delinear marcos regulatorios adecuados y programas de reestructuración empresarial y sectorial que mejorarán la eficiencia microeconómica de largo plazo del aparato productivo existente. En diversos casos, los objetivos de tipo fiscal y de carácter coyuntural han primado por sobre las intenciones de mejorar la eficiencia microeconómica del sistema productivo, y a partir de ello los programas de apertura de la economía y de privatización de activos del sector público han venido acompañados de nuevos sesgos antiexportadores, de nuevas formas de monopolio y de nuevos cuadros tarifarios que escasamente ayudarán a mejorar la competitividad sistémica de las economías de la región. Asimismo, los programas mencionados han generado nuevos escenarios de organización industrial que escasamente protegen los intereses del consumidor, el que en última instancia ha pagado de su renta individual la mejora del precio de los activos públicos que fuera necesaria para incentivar a los inversores privados —nacionales e internacionales— a participar de las sucesivas licitaciones. Son muchos los casos en los que la autoridad pública no ha podido asegurarse un razonable juego competitivo y de protección del consumidor antes de lanzarse en el camino de la privatización y parece claro que en estas situaciones se deberá eventualmente reconsiderar lo andado a fin de acercarse a situaciones de mayor eficiencia microeconómica y de mayor equidad distributiva. En otros términos, y más allá del éxito de corto plazo que los programas de privatización pueden haber alcanzado en diversos países de la región, no podemos dejar de observar que serán necesarias nuevas acciones de "ingeniería institucional y regulatoria" para asegurarnos que los objetivos de eficiencia y equidad no queden definitivamente postergados frente a los de equilibrio fiscal.

En resumen: en nuestra opinión la política industrial de años venideros deberá actuar al menos en tres direcciones perfectamente definidas. La primera de ellas se refiere a la pérdida relativa de competitividad y a la gradual "involución" relativa de las industrias prototípicas de la primera fase sustitutiva, esto es, las de durables de consumidores y bienes de capital. Cómo volver a recobrar mejores niveles tecnológicos relativos y mayor valor agregado doméstico en estas ramas de industria constituye un desafío mayúsculo en relación al cual serán necesarias nuevas acciones de política industrial que trasciendan los límites de lo que el mercado, librado a sus propias fuerzas, parecería estar en condiciones de ofrecer en la actualidad. Una segunda dirección en la que será necesario actuar se refiere a la consolidación de las ramas industriales de proceso, elaboradoras de *commodities* de uso difundido. Aquí los temas centrales son de calidad y costo de las materias primas disponibles localmente y de los servicios básicos de energía, transporte y telecomunicaciones que cada país esté en condiciones de ofrecer. Nuevamente, no resulta difícil ver que existe en este plano un sinnúmero de temas que reclaman acciones explícitas de la autoridad económica. Finalmente, una tercera línea de nuevas demandas regulatorias y de intervención de la autoridad económica está asociada a la gradual corrección de los efectos negativos

de los programas de apertura de la economía y privatización de los activos del Estado, acciones que han introducido un nuevo conjunto de preguntas en lo que a eficiencia microeconómica y equidad distributiva se refiere. También aquí el rol de lo regulatorio es más que evidente como para que se lo siga postergando.

BIBLIOGRAFIA

- Amsden, A. (1989), Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization, Nueva York, Oxford University Press.
- Banco Mundial (1993), The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy, World Bank Policy Research Report, New York, Oxford University Press.
- Basu, K. (1993), "Comment" (comentario al artículo de P. Romer), Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Berlinski, J. (1986), "Una planta argentina de equipamiento agrícola", Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana: el caso de la industria metalmecánica, J. Katz (ed.), Buenos Aires, CEPAL.
- Bitrán, E. (1993), "Privatization and regulation in Chile", documento presentado en la conferencia "The Chilean Economy", organizada por el Brookings Institution, Washington, D.C., 22 y 23 de abril.
- Canitrot, A. y R. Frenkel (1979), Estabilización y largo plazo: la experiencia argentina 1976-1979, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- CEPAL (1990), Transformación productiva con equidad (LC/G.1601-P), Santiago de Chile.
- Castaño, A., J. Katz y F. Navajas (1986), "Una empresa Argentina productora de máquinas-herramienta", Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana: el caso de la industria metalmecánica, J. Katz (ed.), Buenos Aires, CEPAL.
- Caves, R. (1989), "International differences in industrial organization", Handbook of Industrial Organization, R. Schmalensee y R. D. Willig (comps.), Amsterdam, Elsevier Science Publishers.
- Dahlman, C. y C. Frischtak (1990), "National systems supporting technical advance in industry: the Brazilian experience. Washington". Este trabajo será publicado próximamente en un libro sobre sistemas innovativos nacionales, de R. Nelson y N. Rosenberg (comps.), Oxford University Press.
- Fanelli, J.M., R. Frenkel y G. Rozenwurcel (1990), Growth and Structural Reform in Latin America: Where Do We Stand, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento N° 167.
- Fleury, A. y J. Humphrey (1993), Human Resources and the Diffusion and Adaptation of New Quality Methods in Brazilian Manufacturing, serie IDS Research Report, N° 24, Brighton, Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex, Reino Unido.

- Fritsch, W. y G.H. Franco (1989), "The quest for efficient industrialization in a technologically dependent economy: the current brazilian debate", documento presentado a la conferencia sobre "Competition and Economic Development", organizada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), París, octubre.
- _____(1992), "Foreign direct investment and patterns of industrialization and trade in developing countries: the Brazilian experience", Trade Policy, Industrialization and Development, G. Helleiner (comp.), Oxford, Clarendon Press.
- Gerchunoff, P. (comp.) (1992a), Las privatizaciones en la Argentina: primera etapa, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella.
- _____(1992b), "Privatizaciones: la experiencia argentina", Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella, diciembre.
- Gerchunoff, P. y A. Guadagni (1987), "Elementos para un programa de reformulación económica del Estado", Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella, inédito.
- González, N. y D. Pollock (1991), "Del ortodoxo al conservador ilustrado. Raúl Prebisch en la Argentina, 1923-1943", Desarrollo Económico, vol. 30, N° 120, enero-marzo.
- Helm, D. (1989), The Economic Borders of the State, Oxford University Press.
- Hirschman, A. (1958), The Strategy of Economic Development, New Haven, Yale University Press.
- Jayawardena, L. (1993), "Comment" (comentario al trabajo de P. Krugman), Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Katz, J. (comp.) (1986), Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana: el caso de la industria metalmecánica, Buenos Aires, CEPAL.
- _____(comp.) (1987), Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries: Theory and Case-Studies Concerning its Nature, Magnitude and Consequences, Londres, MacMillan Press.
- Katz, J. y G. Burachik (1992), "Cambios estructurales en la industria manufacturera Argentina: estudios comparativos entre la etapa sustitutiva y el escenario industrial contemporáneo", Buenos Aires, inédito.
- Kim, L. (1993), "Korea's National System for Industrial Innovation". Este trabajo será publicado próximamente en un libro sobre sistemas innovativos nacionales, de R. Nelson y N. Rosenberg (comps.), Oxford University Press.
- Krugman, P. (1986), ed., Strategic Trade Policy and the New International Economics (MIT, Press).
- Krugman, P. (1993), "Toward a counter-counterrevolution in development theory", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Banco Mundial, Washington, D.C.

- Krugman, P. y E. Helpman (1986), Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition and the International Economy, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Leipziger, D.M. y V. Thomas (1993), The Lessons of East Asia. An overview of Country Experience, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lewis, W.A. (1954), "Economic development with unlimited supply of labour", Manchester School of Economics and Social Studies, N° 22.
- Lin, L. (1993), "Technology policy and export development: the case of the electronics industry in Singapore and Malaysia", documento presentado a la conferencia sobre el "Impacto de las nuevas tecnologías en el desarrollo económico", organizado por el Instituto de Nuevas Tecnologías (INTECH) de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU), Maastricht, Países Bajos, junio.
- Myrdal, G. (1957), Economic Theory and Under-developed Regions, Londres, Duckworth.
- Nurkse, R. (1952), "Some international aspects of the problem of economic development", American Economic Review, mayo.
- OECD (Fondo de Cooperación Económica a Ultramar) (1991), "Issues related to the World Bank's approach to structural adjustment. Proposals from a major partner", serie Occasional Paper, Tokio.
- Pack, H., (1992), "Technology gaps between industrial and developing countries: are there dividends for latecomers?", Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C., marzo.
- Prebisch, Raúl (1949), El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas (E/CN.12/0089), Santiago de Chile, CEPAL.
- Romer, P. (1989), "Are non-convexities important for understanding growth?", American Economic Review, Papers and Proceedings.
- ____ (1993), "Two strategies for economic development: using ideas and producing ideas", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of industrialization of Eastern and South Eastern Europe", Economic Journal, junio-septiembre.
- Schmalensee, R. y R.D. Willig (comps.) (1989), Handbook of Industrial Organization, Amsterdam, Elsevier Science Publishers.
- Stiglitz, J. (1987), "On the microeconomics of technical progress", Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries: Theory and Case-Studies concerning its Nature, Magnitude and Consequences, Londres, MacMillan Press.
- ____ (1993), "Comment" (comentario al trabajo de P. Krugman), Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Banco Mundial, Washington, D.C.

Tirole, J. (1988), The Theory of Industrial Organization, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

Westphal, L. (1980), "Industrial incentives in the Republic of China", Banco Mundial, marzo.

Westphal, L, Y.W. Rhee y G. Pursell (1981), Korean Industrial Competence. Where it Came From?, serie World Bank Staff Working Paper, N° 469, Washington, D.C., Banco Mundial.