

2

Bernardo Kosacoff (editor)
Ernesto Dal Bó, Bernardo Kosacoff,
Fernando Porta, Adrián Ramos

ESTRATEGIAS EMPRESARIALES
EN TIEMPOS DE CAMBIO

El desempeño industrial frente a nuevas
incertidumbres



900027845 - BIBLIOTECA CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Universidad
Nacional de
Quilmes

73730

Portada: *Pablo Barragán*

La opinión de los autores es de su exclusiva responsabilidad y no necesariamente coincide con la de las organizaciones a las que pertenecen.

- © Bernardo Kosacoff. 1998
© Universidad Nacional de Quilmes. 1998
Roque Sáenz Peña 180, Bernal
(1876) Buenos Aires

ISBN: 987-9173-26-0

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

ESTRATEGIAS EMPRESARIALES EN TIEMPOS DE CAMBIO

El desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Rector
Ing. Julio M. Villar

Vicerrector
Lic. Ernesto Villanueva

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Bernardo Kosacoff / Adrián Ramos 9

ESTRATEGIAS EMPRESARIALES Y AJUSTE INDUSTRIAL

Bernardo Kosacoff 23

APERTURA Y ESTRATEGIAS DE LAS EMPRESAS

TRANSNACIONALES EN LA INDUSTRIA ARGENTINA

Bernardo Kosacoff y Fernando Porta 57

LÍNEAS CONCEPTUALES ANTE EVIDENCIAS

MICROECONÓMICAS DE CAMBIO ESTRUCTURAL

Ernesto Dal Bó y Bernardo Kosacoff 123

CONSIDERACIONES ECONÓMICAS SOBRE LA POLÍTICA

INDUSTRIAL

Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos 155



PRESENTACIÓN

Los años noventa fueron, y aún siguen siendo, escenario de intensos procesos de cambio en el interior de la economía argentina. El sector industrial no pudo estar ajeno a estas transformaciones. Comprender en forma acabada las razones que respaldan estas mutaciones y la propia lógica que está detrás de las respuestas de los agentes económicos es un imperativo para cualquier investigador o hacedor de políticas públicas. Pero también, es un desafío para todo aquél interesado en conocer a través de una visión analítica los cambios de los que está siendo objeto el entramado industrial.

De la conformación de los programas de estabilización y reforma estructural (articulados en la trilogía: apertura, privatización y desregulación), cuya aplicación recomendaban con firmeza los organismos financieros internacionales en los últimos años, es posible destilar un cuerpo de ideas implícito y omnipresente sobre el comportamiento a nivel microeconómico. Básicamente, estos programas de ajuste consideran respuestas instantáneas y no diferenciadas de los agentes económicos individuales que permiten en el agregado constituir un nuevo patrón de especialización productiva conducente al crecimiento sostenido.

Como se irá comprobando junto con la lectura de los cuatro capítulos de esta obra, el enfoque necesario para la comprensión del funcionamiento microeconómico de la industria argentina en estos últimos años requiere la consideración de otros elementos. En particular, las evidencias sobre comportamientos distintos, e incluso contrapuestos, donde la secuencia y el momento de aplicación de ciertas acciones determinan la performance final, son centrales al análisis y deben ser con-

siderados. Asimismo, el rol de las instituciones, como reguladoras del cambio estructural, no puede ser dejado de lado sin con ello perder de vista una cuestión que afecta y altera la fisonomía productiva. El esfuerzo de los autores está en remarcarle a los lectores, una y otra vez, a través de evidencias y argumentos, que la dinámica industrial de los noventa no surge de un conjunto de acciones casuales, sino que es el resultado de estrategias puestas en práctica por agentes económicos y fundadas en el desarrollo de capacidades adquiridas en el pasado y en los límites impuestos por un entorno económico en transición e irreversible. El corolario es que no siempre estos comportamientos fueron coincidentes con procurar el bienestar social. Por supuesto, no existe cuerpo teórico que pueda abarcar por sí solo toda la complejidad del fenómeno observado. Sin embargo, los autores comparten una aproximación fragmentaria que permite contener las diferencias, cuando éstas pasan a ser centrales.

A lo largo del libro, se intentará dar respuesta a la paradoja que encierra el proceso de estabilización económica de los noventa. La, por mucho tiempo esperada, capacidad de prever la evolución de las principales variables macroeconómicas (desde las tasas de interés, pasando por los salarios, y llegando hasta el tipo de cambio nominal) implica una ventaja incomparable para la organización de las actividades productivas. La inestabilidad monetaria, que cruzó los ochenta desde la crisis de la deuda externa, pareciera haber desaparecido y con ella muchos de los problemas que aquejaban el entramado industrial. Sin embargo, aparecen en el horizonte de los negocios nuevas incertidumbres, cuyas características difieren sustancialmente respecto de las que dominaban el escenario en el pasado.

Un nuevo tipo de incertidumbres, que pueden denominarse *estratégicas*, surgen en los noventa y se corresponden con la modificación del entorno competitivo de las firmas y con las nuevas reglas de juego que determinan qué van a producir las empresas industriales y cómo lo van a hacer. En el marco de estas modificaciones radicales del contexto, decisiones sobre inversión en activos específicos, incorporación de líneas de producción, calificación de recursos humanos en la firma o el sendero a seguir de aprendizaje tecnológico adquieren una di-

mención inasible y de difícil evaluación con los esquemas predominantes en una economía semicerrada. Es posible ejemplificar estas nuevas tendencias al considerar las diferentes perspectivas que confluyen en el traspaso de firmas industriales locales a manos de filiales de empresas transnacionales. Razones de índole financiera, tecnológica y organizativa juegan un papel destacado a la hora de tomar una decisión de compraventa. Pero también, pasa a ser decisiva cierta incapacidad para responder de manera adecuada al desafío de operar en contextos de economía abierta y fuerte internacionalización, donde el posicionamiento estratégico definido por la casa matriz de la transnacional es clave para aminorar las incertidumbres.

El objetivo de esta obra es presentar cuatro trabajos que buscan aportar desde distintos ángulos a la comprensión de los determinantes de los comportamientos microeconómicos observados en el funcionamiento industrial argentino de los últimos años. De los cuatro capítulos que constituyen esta obra, los dos primeros surgen de la interpretación de las evidencias empíricas que se pueden obtener sobre los cambios en las actividades productivas. Los otros dos capítulos parten de un plano conceptual desde donde pueden ser elaborados algunos argumentos positivos y normativos sobre el accionar en circunstancias de fuertes transformaciones tanto del contexto como de los rasgos que caracterizan a los agentes económicos.

En el primer capítulo se estilizan los sucesos recientes que afectaron la conformación industrial, intentando una apreciación de las evidencias que caracterizan las dos últimas décadas. Al igual que en el período conocido como segunda fase de la sustitución de importaciones (a fines de los años cincuenta), existe una alta correlación entre los sectores más dinámicos de la industria local en los noventa y la participación del capital extranjero. Sin embargo, los cambios cualitativos que introducen las transnacionales en la organización de la producción diferencian significativamente a un período del otro. Éste es el eje del segundo capítulo. El tercer capítulo reúne los aportes de distintas corrientes teóricas de la economía con el fin de aproximar un cuerpo de ideas para la interpretación de fenómenos como los que debe enfrentar la industria local. El capítulo final está dedicado a considerar los cambios que el nuevo contexto introduce en cómo se debe

pensar la intervención pública que busca mejorar las condiciones de competencia y de bienestar.

El primer capítulo de esta obra, "Estrategias empresariales y ajuste industrial", de Bernardo Kosacoff, es una aproximación analítica sobre el proceso de transformación de la industria argentina en los últimos veinte años. El enfoque del autor se centra en las estrategias empresariales como respuestas al fuerte proceso de cambio que enfrenta la economía local. Partiendo del período de desmantelamiento de la estructura industrial basada en la sustitución de importaciones, se recorre un largo trayecto donde las mutaciones del contexto internacional y del local se intensifican radicalmente.

Kosacoff señala que en las últimas dos décadas se pueden estilizar dos grandes grupos de estrategias aplicadas por las firmas industriales. En primer lugar aparecen las denominadas reestructuraciones ofensivas, que abarcan una porción considerable de la producción industrial argentina y que se caracterizan por haber llevado a cabo fuertes inversiones en activos físicos y en cambios organizacionales. Este grupo de firmas industriales se encuentran particularmente en cuatro grandes áreas: los insumos básicos, los recursos naturales, la industria automotriz y en algunos bienes diferenciados de consumo masivo. El resto del tejido industrial se caracterizó por llevar a cabo los denominados comportamientos defensivos. En primer lugar hay que señalar que muchas de estas firmas desaparecieron y que las demás a pesar de los grandes avances en términos de productividad se encuentran en una encrucijada sobre su futuro.

El Plan de Convertibilidad lanzado en 1991 es el punto de partida de una serie de transformaciones que afectarían en forma determinante a las firmas industriales. Kosacoff separa un período que va desde el comienzo del plan económico hasta principios de 1994, donde las condiciones externas comienzan a empeorar y que hacen su aparición intempestiva en el escenario local a partir de la crisis mexicana y el denominado "efecto tequila".

Durante la primera fase, la estabilidad de precios, el crecimiento de la demanda interna y el aumento previsto en los ingresos futuros constituyen los elementos positivos que redefinen la organización de la producción industrial. Las presiones

derivadas del aumento del precio relativo de los bienes no transables, en particular la mano de obra, y del disciplinamiento de precios por la apertura comercial, conducen a las firmas industriales a intentar por todos los medios aumentar la productividad y ganar participación en los mercados. Este esquema resultaba en un delicado equilibrio para las firmas que se vio alterado con el cambio en las condiciones financieras internacionales en 1994. La ruptura del sistema de crédito y el aumento de las tasas de interés afectaron seriamente el entramado industrial, el inicio de una fuerte contracción económica vino acompañado por transferencias de paquetes accionarios de empresas, donde el comprador principal es la firma de capital extranjero.

El autor señala que existe un amplio consenso entre los investigadores en torno a que, durante los noventa, la industria ha sido expulsora de mano de obra, que disminuyó el número de establecimientos, que aumentó el grado de apertura comercial (con énfasis por el lado de las importaciones), que en relación con los años precedentes se registró un importante proceso de inversiones, que aumentó la concentración y la extranjerización industrial y que el coeficiente de valor agregado cayó de manera abrupta junto con una declinación del margen bruto real. Asimismo, desde un punto de vista microeconómico, hay una mayor presencia de funciones de producción menos intensivas en trabajo, una mayor adopción de tecnologías de producto de origen externo y de nivel de "frontera tecnológica", un abandono de la mayor parte de los esfuerzos tecnológicos locales en la generación de nuevos productos y procesos, una desverticalización de las actividades basada en la sustitución de valor agregado local por abastecimiento externo, una reducción en el mix de producción junto con una mayor complementación con la oferta externa, una creciente externalización de actividades del sector servicios, una mayor internacionalización de las firmas y de la importancia del MERCOSUR en las estrategias empresariales, una mayor gravitación de las filiales de empresas transnacionales y la virtual desaparición de las empresas estatales, y una mayor heterogeneidad tanto inter como intrasectorial.

No parecen quedar dudas respecto de que el camino hacia una nueva microeconomía en la industria argentina es inexora-

ble. Quizás el rasgo más saliente de la nueva conformación productiva sea la heterogeneidad señalada anteriormente. Las distintas respuestas empresariales a los cambios en el entorno competitivo determinaron resultados no homogéneos para las firmas industriales. No todos los agentes económicos comprendieron de igual modo el desafío que presentaba aquello que el autor denomina el paso "taller a la empresa". Surgen nuevas estrategias productivas en donde la producción local se combina con la importación de insumos y de bienes finales, con el fin de aprovechar las nuevas reglas del juego económico.

En el último tramo del trabajo, el autor considera el rol de la política pública en los últimos años, remarcando que queda aún pendiente la estructuración de una estrategia competitiva global que fortalezca las capacidades previas y que impulse a las empresas a avanzar en la incorporación de valor agregado, en la articulación de redes productivas, en la calificación de los recursos humanos y en la conformación de un sistema nacional de innovación que accione en favor de la competitividad del sistema industrial argentino.

En el capítulo "Apertura y estrategias de las empresas transnacionales en la industria argentina", de Bernardo Kosacoff y Fernando Porta, se intentan identificar, a partir del relevamiento de información y de entrevistas a directivos de las empresas transnacionales más activas en el contexto local, las estrategias principales asociadas a los flujos de inversión extranjera directa que ingresaron en la Argentina durante los años noventa.

Entre 1990 y 1996 la inversión extranjera directa en la Argentina acumuló la, hasta poco antes impensada, cifra de 20 mil millones de dólares. Kosacoff y Porta señalan que al considerar dicho período se pueden diferenciar dos etapas. La primera, hasta 1994, se caracteriza por estar fuertemente vinculada al proceso de privatizaciones de empresas de servicios públicos que se encontraban en manos del estado. En la segunda, la industria manufacturera se vuelve un centro de atracción para los inversionistas extranjeros.

Entre las razones que explican el cambio de actitud de la inversión extranjera en los noventa se encuentran las políticas de reforma estructural (privatización, desregulación y apertura), el afianzamiento del proceso de integración regional a través

del MERCOSUR, la reactivación de la demanda interna y la estabilización de precios, la renegociación de la deuda externa y la nueva legislación sobre inversiones extranjeras. A estos argumentos se le adicionan una serie de políticas de alcance sectorial que resultan determinantes para el comportamiento de la IED, donde se destaca el programa de reestructuración de la industria automotriz. Estos cambios se corresponden con las profundas modificaciones en la organización de la producción y en los patrones de especialización del comercio internacional que se verifican en las corporaciones transnacionales, en el contexto de los nuevos rasgos que caracterizan la globalización financiera, productiva y tecnológica.

El corazón del trabajo se encuentra en la segunda sección, donde los autores presentan una tipología de las estrategias seguidas por las filiales locales de empresas transnacionales radicadas en la Argentina en el nuevo contexto local e internacional. Esta tipología se sustenta en el marco conceptual ecléctico desarrollado en los trabajos de J. Dunning, pero ha sido recreada por los autores a partir de las evidencias encontradas en el caso argentino, relacionando diversos elementos claves del desempeño de las filiales de empresas transnacionales y considerando las determinaciones que surgen de la evaluación sectorial. Para ello, no sólo toman en cuenta las ventajas de localización y propiedad decisivas en cada caso, sino también los factores de competitividad específicos.

Cuatro estrategias pueden ser estilizadas al analizar el caso de la industria manufacturera argentina. La primera es la "Explotación de recursos naturales" donde la disponibilidad y el costo de la materia prima constituyen la ventaja de localización y el factor más destacado en la decisión de inversión de las empresas extranjeras. En general, las filiales de este grupo se caracterizaban por ser proveedoras de materias primas a la casa matriz. Quizás el cambio más destacado se ubica en que la apertura comercial permite a las filiales locales ser distribuidoras en el mercado interno de un mix de productos de mayor calidad y diferenciación ofrecidos internacionalmente por la empresa.

La segunda estrategia se denomina "Productos diferenciados" y es allí donde los factores de competitividad principales están en la renovación permanente de la oferta, en el desa-

rrollo de ingeniosas campañas de *marketing* y publicidad de los productos y en la prestación de servicios de atención al cliente. Las ventajas de propiedad residen en el desarrollo de tecnologías de producto, en la I+D para la diferenciación de bienes y el desarrollo de mercado, la disponibilidad de marcas reconocidas internacionalmente y en la capacidad financiera para absorber o desplazar a los competidores locales. Este tipo de estrategia tiende a combinar inversiones destinadas a aprovechar el mercado doméstico y acciones de reestructuración de la firma del tipo *efficiency seeking*.

Un tercer tipo de estrategias es denominado por los autores de "Regionalización/Globalización". El ejemplo más claro se encuentra en la industria automotriz, donde la especialización y complementación con otras filiales es un medio para una mejor explotación del mercado regional y mundial. Aun teniendo en cuenta la notable perspectiva para la demanda regional del sector automotriz, la ventaja de localización decisiva deriva en este caso del régimen especial que regula la industria a nivel local y del esquema de protección frente a la competencia internacional definido en el marco del MERCOSUR. Finalmente, aparece la estrategia "Derivada" de algunas industrias proveedoras de insumos específicos que responden a cambios en los sectores usuarios. Este tipo de estrategias tienen sus factores de competitividad en la cercanía al cliente y en la atención a las especificaciones del usuario.

Aun en el marco de estrategias destinadas en buena medida al aprovechamiento del mercado interno, las filiales desarrollan inversiones tendientes a utilizar más eficientemente sus recursos físicos y humanos y, mucho más selectivamente, a integrarse de un modo más activo en la estructura internacional de la corporación. Estas inversiones *efficiency seeking* parecen ser predominantemente forzadas por la mayor competencia en el mercado doméstico en el caso de las firmas manufactureras.

Kosacoff y Porta afirman en su trabajo que la inversión extranjera lideró el proceso de reconversión industrial de los noventa en especial en aquellos aspectos modernizadores del proceso y destacan la elevada correlación entre los sectores más dinámicos de la producción local y el aumento de la participación del capital extranjero en dichos sectores. Las filiales de transnacionales impulsaron la adopción de tecnologías

de producto de nivel internacional, el aprovechamiento de economías de escala y especialización, la introducción de métodos de gestión para aumentar la productividad y difundir los nuevos paradigmas de calidad, un mayor grado de capacitación del personal y la consideración de un horizonte de planificación estratégica. La ventaja decisiva de las filiales de transnacionales sobre las empresas locales residiría en el control de los aspectos tecnológicos, en las habilidades ya acumuladas para operar en economías abiertas y en la capacidad de financiar la reconversión. Sin embargo, el aporte de las filiales a la generación de encadenamientos productivos, a la difusión de externalidades y a una inserción activa en redes dinámicas de comercio internacional es todavía muy débil.

La notable magnitud de los cambios que enfrentó la economía argentina en los últimos tiempos modificó sustancialmente la lógica de las actividades productivas para gran parte de las firmas e individuos. Las respuestas de los agentes económicos al nuevo contexto no fueron homogéneas e incluso las evidencias señalan que los propios agentes vieron afectada su fisonomía a partir de estos cambios. ¿Qué nos ofrece la teoría económica para poder comprender mejor los aspectos microeconómicos del proceso de fuerte cambio estructural que aún se encuentra en vigencia? Ésta es la pregunta sobre la cual gira el capítulo escrito por Ernesto Dal Bó y Bernardo Kosacoff, "Líneas conceptuales ante evidencias microeconómicas de cambio estructural".

El agente económico que pasa a ser el objeto de análisis por parte de los autores es la firma. El concepto de empresa que utilizan se construye a partir de elementos de distintas corrientes teóricas. Pensar a la empresa como una función de producción no es suficiente para comprender el comportamiento empresarial. Por eso es que los autores deben incorporar otras tradiciones que les permitan avanzar en la comprensión del cambio microeconómico.

En este sentido, la discusión sobre los límites de la firma, es decir, qué produce y qué comercia a través del mercado, se ve enriquecida si se consideran los costos de transacción como elementos centrales. Así, por ejemplo, los costos de realizar transacciones a través del mercado se vuelven extraordinariamente elevados en contextos de alta incertidumbre, lo

que llevará a que los agentes tiendan a procesos de integración de sus actividades productivas, modificando profundamente la organización de la actividad de producción hasta en los aspectos menores de la misma.

Pero también Dal Bó y Kosacoff necesitan incorporar la capacidad de innovar de las empresas y de adaptarse a un contexto de cambio permanente que las afecta. Aquí, los enfoques derivados de los trabajos de Schumpeter, particularmente el conocido como teoría evolucionista, permiten dar respuesta a algunos de nuestros interrogantes básicos sobre la contraposición entre cambio y permanencia que encierra toda actividad productiva. Conceptos tales como rutinas de comportamiento de agentes o de funcionamiento de organizaciones, creación de capacidades tecnológicas y trayectoria previa explican en parte las distintas reacciones empresariales ante perturbaciones similares. En particular, en el caso argentino, el salto de un contexto en donde las acciones financieras determinan la performance de la firma a otro donde la correcta percepción de la evolución de la actividad en el mediano plazo pasa a ser la clave del éxito o fracaso, implica un cambio en la información relevante y en las habilidades requeridas para su obtención y procesamiento.

Si la información con que cuentan las firmas fuera completa y perfecta no estaríamos hablando de estrategias. Las estrategias empresariales tienen su fundamento en la incapacidad de los agentes para obtener toda la información necesaria para la toma de decisiones y en la propia limitación que enfrentan las firmas para procesarla adecuadamente. El conocimiento y la información son dos elementos que determinan las acciones que van a llevarse a cabo. El hecho que el conocimiento se caracterice por tener aspectos tácitos complica aún más el problema.

Otro elemento que debe ser incorporado es la especificidad de los activos y la irreversibilidad de algunas de las decisiones que deben encarar los agentes económicos. Algunos desarrollos recientes en la teoría económica intentan considerar este tipo de problemas. La decisión de invertir en activos específicos en contextos de incertidumbre surge luego de una evaluación sobre el valor que tiene para la empresa posponer la decisión para un momento posterior. Este tipo de consideraciones

explican ciertas conductas observadas en la industria argentina en los últimos años. El valor de la opción por esperar puede llegar a ser muy elevado en ciertos períodos y para ciertos sectores o empresas.

Finalmente, los autores pasan revista a algunos aportes de la teoría acerca del rol de las instituciones en la conformación de un entramado productivo, los problemas vinculados a los rendimientos crecientes a escala y el rol de la política industrial y comercial en favor del impulso al crecimiento económico.

El proceso de profundas transformaciones estructurales y el reconocimiento general de la existencia de mercados imperfectos y ausentes y de la debilidad de las 'instituciones' para inducir el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas, generó un replanteo de las políticas industriales que difícilmente encuentre una respuesta en la reproducción de los instrumentos y el marco institucional de la etapa de sustitución de importaciones. La política industrial de este fin de siglo debe ser diferente a la que predominaba en períodos caracterizados por economías en gran medida cerradas, industrias no globalizadas y políticas gubernamentales que se basaban principalmente en subsidios, en inversión directa en empresas estatales y en la administración de la protección comercial. Éste es el tema central de "Consideraciones económicas sobre la política industrial, de Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos.

Del debate actual sobre política industrial surgen argumentos conceptuales y evidencias empíricas que señalan que la articulación de instrumentos para fortalecer una economía en transformación de tamaño relativamente pequeño será mucho más compleja, con requerimientos sectoriales, regionales y empresariales mucho más específicos y donde el diseño de la ingeniería institucional debe *aggiornarse* a los cambios domésticos e internacionales y donde los procesos de aprendizaje institucional pasan a ser claves para la consecución de los objetivos buscados.

Kosacoff y Ramos intentan replantear el marco conceptual que permite pensar a la política industrial en las condiciones que enfrenta actualmente el país. Según los autores, la necesidad de una política industrial descansa en la eficiencia de los mercados. Si los mercados trabajan perfectamente, alcanzarán resultados óptimos que por definición no podrían ser me-

jurados por cualquier tipo de intervención. Allí donde los mercados no trabajan perfectamente en este sentido, se podría dar el caso de intervenciones gubernamentales que mejoren la performance económica.

¿Cuáles son las fallas de mercado que deben ser superadas mediante la implementación de políticas industriales? En el caso de los países más industrializados el debate principal se circunscribe a la promoción de nuevas actividades industriales consideradas estratégicas por el alto contenido tecnológico y a la reestructuración de las industrias maduras. Problemas de economías de escala, mercados no competitivos, externalidades, bienes públicos y otro tipo de imperfecciones en ciertos mercados se destacan del resto. En el caso de los países de desarrollo intermedio, los aspectos vinculados a la adquisición de capacidades tecnológicas y a las fallas de mercado que se deben superar en dicho proceso pasan a ser centrales para la discusión de una estrategia industrial que afiance un crecimiento sostenido.

Los autores señalan también que es posible entender la política industrial como un mecanismo que provee la coordinación faltante en una economía de mercados libres. En ese sentido, en contextos de fuerte interdependencia de agentes y de alta especificidad de activos, la política industrial permite fomentar el cambio económico y preservar la diversidad, al mismo tiempo que reduce los costos de transacción a través de los mercados.

La contracara de las políticas industriales que buscan superar fallas de mercado es el riesgo de la falla de gobierno. La capacidad de implementación de las políticas continúa siendo un elemento de gran importancia para definir su alcance óptimo. El debate sobre las fallas de gobierno, que considera problemas de información en la toma de decisiones y de búsqueda de rentas por parte de los agentes, ocupa un lugar central en la literatura sobre la política industrial.

Las acciones individuales implementadas por las firmas pueden mejorar la rentabilidad y la posición competitiva de las empresas; sin embargo, su inserción productiva y de mercado se sustentará más sólidamente en la medida en que dichas empresas integren y compartan un tejido industrial y empresarial que desarrolla ventajas competitivas sistémicas.

De lo contrario, las posibilidades de reconstruir y ampliar las capacidades básicas estarán restringidas muy fuertemente por los límites propios de la empresa.

Kosacoff y Ramos señalan que al analizar las acciones de apoyo se debe tener presente que las especificidades de las empresas condicionan las formas tradicionales de intervención y que el estado debe estimular la competencia entre los agentes económicos, fundamento de los cambios estructurales. En ese sentido, se remarca como conveniente una estrategia de intervención que tenga presente la necesidad de operar a niveles más cercanos a las firmas, de modo de poder captar las demandas específicas de las empresas.

Los autores también prestan atención al debate que se dio, y que aún hoy se sigue dando, dentro de los organismos internacionales, en particular el Banco Mundial, sobre este tema, dado que el rol que juegan en el diseño e implementación de las políticas nacionales este tipo de instituciones es creciente. El capítulo contiene desde la posición que John Williamson denominó Consenso de Washington caracterizada por la trilogía apertura, desregulación y privatización, hasta los nuevos síntomas de cambio en los últimos tiempos, que se ven reflejados en la reevaluación de la experiencia de los países del sudeste asiático en cuanto al rol de las políticas industriales en el desempeño alcanzado por estas economías.

Finalmente, Kosacoff y Ramos concluyen en que toda nueva propuesta industrial requiere necesariamente una adecuada evaluación de los aspectos positivos de aprendizaje que se generaron en el pasado, como asimismo, de los problemas asociados a errores cometidos en dichas trayectorias. La consistencia del marco macroeconómico es la condición necesaria para la implementación de una política industrial. Entre los criterios básicos que deben tenerse en cuenta, los autores destacan que las políticas activas deben ser explícitas y de la mayor generalidad y neutralidad posibles, privilegiando aquellas acciones con mayores efectos propulsores y difusores de externalidades positivas, donde la consolidación de la infraestructura y el mejoramiento del capital humano pasan a ser los más relevantes.

Bernardo Kosacoff - Adrián Ramos



Bernardo Kosacoff

I. INTRODUCCIÓN

La economía argentina está transitando un proceso de profundas transformaciones. La estabilización no es, simplemente, la solución de sencillos desequilibrios, sino que supone profundas reformas estructurales para retornar al sendero de equilibrio, superando las fallas de coordinación. La prolongada vigencia de: 1) variaciones en los precios relativos en forma abrupta y volátil, 2) desequilibrios externos y fiscales y 3) la preferencia extrema de los agentes económicos por la flexibilidad dada la alta incertidumbre, en un contexto de permanente inflación y episodios hiperinflacionarios, han sido algunas de las condiciones del pasado reciente que deben ser consideradas en la implementación de la política económica.

En este marco, las recomendaciones que surgen en los programas de estabilización y reforma estructural inspirados en el denominado "Consenso de Washington", que se articulan en la apertura, la desregulación y el proceso de privatizaciones, resultan insuficientes para aproximarse a la comprensión de las múltiples facetas que acompañan a la dinámica del cambio estructural. En particular, se destaca la ausencia de un análisis de las respuestas empresariales a la implementación de estos programas, lo que lleva implícito un supuesto de comportamiento automático, y no diferenciado a nivel microeconómico, que conduciría a un nuevo patrón de especialización, compatible con la disciplina macroeconómica y la inserción en el contexto internacional.

La experiencia que surge del análisis de los cambios en el sector industrial argentino en las últimas dos décadas evidencia que el fenómeno es mucho más complejo. En efecto, los cambios observados se caracterizan, entre otros elementos, por comportamientos diversos y contrapuestos, con una secuencia y tiempos muy distintos a los de las modificaciones en el proceso de apertura y de los cambios en los grandes parámetros macroeconómicos. Asimismo, se comprueba que la dinámica de cambio estructural estuvo fuertemente influida por el proceso evolutivo previo, que las instituciones públicas y privadas no se *aggiornaron* a las nuevas condiciones y que en muchos casos los beneficios privados generados por las estrategias empresariales no necesariamente coincidieron con los beneficios sociales.

El objetivo del presente trabajo es aportar al análisis del reciente proceso de transformación industrial argentino. En particular, estará centrado en cuáles son los factores que determinan la existencia de respuestas empresariales distintas en la dinámica de cambio estructural que se está generando en las últimas dos décadas en la economía argentina. Asimismo, se consideran los efectos del cambio en las condiciones macroeconómicas y los vínculos entre la empresa y el mercado. Se evalúa este proceso no solamente como el hecho de producir un bien industrial, sino como la generación simultánea de producción y desarrollo de capacidades tecnoproductivas, que permitirá establecer el patrón de especialización del sector industrial en un contexto de transformación y de inserción en el mundo.

En la primera sección se analizan, de forma muy estilizada, los rasgos centrales de los elementos que caracterizan a la transformación del sector industrial argentino en las últimas dos décadas, tratando de evaluar cuáles han sido algunos de los determinantes de las respuestas empresariales y por qué existen comportamientos contrapuestos, considerando, por un lado, algunos de los rasgos de lo que se denominan las reestructuraciones ofensivas, y, por otro lado, aquellos aspectos en los cuales se verifican situaciones de sobrevivencia de firmas, pero a través de una estrategia defensiva.

En la segunda sección se hacen algunas referencias sobre el comportamiento de las firmas durante el Plan de Convertibili-

dad. En el mismo, se separan dos momentos: el primero es el período 1991-1994 y el segundo corresponde a los cambios que se generan a partir de las modificaciones de la tasa de interés internacional a principios del año 1994, y, en particular, a partir del denominado “efecto tequila”, hacia finales del año.

La tercera sección analiza los cambios en la conducta y estructura de las firmas industriales en los noventa, enfatizando los cambios en la función de producción, el sendero tecnológico y los “límites” de las empresas. En la cuarta sección se efectúa una breve evaluación de la evolución reciente del sector industrial. Por último, se realizan algunas consideraciones acerca del debate sobre la política industrial y las posibilidades de desarrollar un nuevo patrón de especialización industrial, considerándose algunos contenidos que deberían tomarse en cuenta para definir una estrategia competitiva.

II. LOS CAMBIOS EN EL PERÍODO 1975-1995

Entre 1975 y 1995, el sector industrial ha perdido la capacidad de dinamismo productivo, de generación de empleo y de liderazgo de los procesos de inversiones que lo caracterizaban en el pasado. Lo que se observa en el sector industrial, comparado con el de 20 años atrás, son profundas transformaciones que resultan en un sector industrial del mismo tamaño, pero con un modelo de organización de la producción de bienes industriales muy distinto al que tenía en el período de economía semicerrada.¹

Las dos grandes “avenidas” de transformación en estos veinte años son las reestructuraciones ofensivas de algunas empresas industriales y las estrategias defensivas de sobrevivencia que caracterizan al resto.

Las reestructuraciones ofensivas en el sector industrial son aquellas en las cuales hubo fuertes inversiones en máquinas y equipos, y al mismo tiempo profundos cambios organizacio-

¹ Algunas de las contribuciones globales que pueden consultarse son: Azpiazu y Nochteff (1995); Chudnovsky, Porta, López y Chidiak (1996); Kosacoff (1994); Schvarzer (1997); Gatto y Ferraro (1997) y Yogue (1996).

nales en el modelo productivo. Esto determinó un notable incremento de la productividad en las plantas, con niveles que se ubican cerca de los mejores estándares internacionales. La primera pregunta que uno se hace es cuál es el grado de difusión que alcanzan estas reestructuraciones ofensivas. Es así que se pueden identificar alrededor de unas 400 empresas con estrategias ofensivas, lo cual representa aproximadamente un 40% del producto industrial en el año 1995. ¿Qué conclusión se obtiene? Que existe una gran cantidad de casos microeconómicos notablemente exitosos, pero que cuando se agregan los datos, todavía no tienen la fuerza suficiente para generar un nuevo patrón de especialización de la industria argentina que genere un modelo sustentable en el largo plazo.

¿En qué sectores se encuentran estas empresas? Se distribuyen por todo el tejido industrial, y participan, incluso, en aquellas ramas que se vieron más afectadas por los procesos de apertura y de inestabilidad macroeconómica. Sin embargo, es posible delimitar cuatro grandes áreas que se destacan. La primera corresponde a la transformación de las industrias de insumos básicos (productoras de insumos intermedios de uso difundido, en el sector siderúrgico, petroquímico, del cemento, refinerías de petróleo, aluminio, etc.), en donde, a través de políticas activas de los gobiernos, hoy existen unas 20 o 25 plantas modernas operando a escala internacional.²

La segunda área resulta del notable dinamismo del *stock* de recursos naturales que tuvo la Argentina en las últimas dos décadas, lo que quebró cuatro décadas de estancamiento previo. En este sentido, lo que se observa es que esta nueva capacidad ampliada de recursos naturales de la economía argentina se liga con algunas actividades industriales mediante una última fase de procesamiento, y en la cual el valor agregado a estos recursos se realiza en unidades productivas ubicadas dentro de los mejores patrones internacionales. Aquí están los casos del complejo oleaginoso, plantas en el área agroindustrial, de la industria petroquímica y demás.³

² Como ejemplos para los casos particulares de la industria siderúrgica y del complejo petroquímico, véase Bisang (1989) y López (1993).

³ Para el caso particular de la agroindustria véase Obschatko (1996).

La tercera área corresponde al complejo automotriz argentino, que hoy presenta rasgos totalmente distintos a los que tenía en el pasado, y donde la transformación ha sido muy heterogénea. El núcleo básico cercano a las mejores prácticas internacionales se encuentra en la producción de algunas autopartes, básicamente para abastecer a las terminales. Las producciones de estos subconjuntos generan una capacidad de exportación que compensa parcialmente la nueva estructura del sector, caracterizada por el notable incremento de las importaciones y con una industria terminal más moderna, pero aún alejada de la *best practice*⁴ en algunas plantas y con una capacidad de producción que supera holgadamente la demanda interna.

Por último, en un fenómeno más contemporáneo y vinculado con el fuerte crecimiento del consumo masivo en el mercado doméstico de algunos bienes diferenciados durante la Convertibilidad, aparece la inversión en algunas nuevas plantas industriales de la industria láctea, de las golosinas, de las centrales telefónicas y de algunas otras actividades, configurando también unas 30 o 40 plantas, relativamente muy modernas.

¿Qué es lo que sucede en la segunda avenida? Ésta es la avenida de los sobrevivientes. Sobrevivientes a la apertura de fines de los setenta, a la crisis macroeconómica de los ochenta y a las nuevas condiciones de competencia de la Convertibilidad. A este nivel se verifica que son muchas las empresas que desaparecieron, y relativamente muy pocas las nuevas que se incorporaron a la estructura industrial. En conjunto se trata de unas 25.000 empresas (dejando de lado los pequeños talleres) que se caracterizan por el desarrollo de estrategias defensivas, y representan el 60% del producto industrial argentino.

¿Qué es lo que se observa en estas plantas industriales? Claramente, que son muy distintas de lo que eran 20 años atrás; y que en ellas también aumentó notablemente la productividad. Sin embargo, este punto tiene una evaluación positiva si se compara con su propio pasado, pero si la comparación se realiza con la mejor práctica internacional, existe una brecha significativa, que no se puede determinar si es me-

⁴ Véase Kosacoff, Todesca y Vispo (1991).

nor o mayor que en el pasado. Es decir, aumenta la productividad promedio en valores de un 100%, por estimar algún número que no es absolutamente marginal, pero esa *performance*, que es muy buena con respecto a su propio pasado, está lejos de poder competir en un esquema de economía abierta.

¿Por qué aumentó la productividad en estas plantas? Existen tres fuentes que alimentaron el incremento de la productividad. La primera es la expulsión de empleo, que comenzó a mediados de la década del setenta y continúa en la actualidad. En efecto, se verifica la misma capacidad de producir bienes, pero con mucha menor ocupación. El segundo factor corresponde a la introducción de cambios organizacionales; y en la Argentina se observa en todas estas plantas (no al nivel de difusión que alcanzaron en las sociedades más avanzadas) la introducción progresiva de un conjunto de prácticas organizacionales mucho más modernas que en el pasado. El tercer factor proviene de inversiones generalizadas en todas estas plantas industriales, pero de carácter puntual y selectivo, y con el ciclo típico de la inversión vinculado al nivel de actividad. Y esto ocurrió con Martínez de Hoz, con el Plan Austral, con la Convertibilidad. Básicamente, lo que se hace es operar sobre máquinas y equipos adquiridos en los años cincuenta o sesenta, por lo que una típica planta industrial posee un gran desbalance, con grandes cuellos de botella, y en donde coexisten una gran cantidad de tecnologías de distinta generación. Cuando el nivel de actividad crece, lo que se verifica es una inversión puntual que intenta solucionar alguno de esos problemas específicos. Es decir, se busca resolver un problema del tratamiento de pintura, del envase, de equilibrar las líneas de producción, etc. Por lo que no se modifica la estructura de la planta, sino que se efectúa una inversión puntual y selectiva que impacta en la productividad de la empresa. Pero esas plantas industriales siguen teniendo los rasgos básicos que tenía un taller en el período de sustitución de importaciones.⁵ Son plantas fuera de escala; en promedio, en la industria argentina, tienen el 5% o 10% de la escala óptima que se observa en la frontera técnica internacional, y tienen pocas eco-

⁵ Véase Katz y Kosacoff (1989 y 1998).

nomías de especialización. El tramado industrial argentino sigue estando caracterizado por un escaso desarrollo de proveedores especializados y de subcontratistas, con lo cual las plantas son excesivamente integradas y de escala reducida.

¿Cuáles han sido los factores determinantes de las respuestas contrapuestas (ofensivas y defensivas) a nivel de las distintas empresas? En primer lugar, se verifica que los comportamientos empresariales estuvieron profundamente articulados por las modificaciones dentro de lo que fue el escenario macroeconómico argentino, por lo que el conjunto de incentivos y regulaciones resultó determinante en las estrategias empresariales en estas dos últimas décadas (Fanelli y Frenkel, 1994).

El punto de inflexión en el proceso evolutivo bajo las condiciones del modelo sustitutivo es el momento en el cual la economía argentina fracasa con su experiencia de apertura a finales de la década del setenta. En ese punto de partida, no era igual la situación de todos los sectores. La trayectoria evolutiva y madurativa de desarrollo de capacidades competitivas a nivel de las empresas era heterogénea. A partir de ahí, lo que se verifica es que esta trayectoria anterior va a ser determinante en términos del comportamiento futuro de la empresa industrial, a nivel de cada uno de los sectores. Y en este sentido, se debe rescatar al sendero evolutivo previo como factor explicativo de las respuestas empresariales al proceso de ajuste.

El segundo aspecto determinante se vincula con que en el paradigma tecnoproductivo a nivel internacional hubo profundos cambios; pero estos cambios no tuvieron la misma intensidad a nivel de cada uno de los sectores. Entonces, la intensidad de este cambio en la mejor práctica internacional va a ser un segundo factor determinante, que explica por qué encontramos conductas empresariales diferenciadas en el interior de las industrias.

El tercer aspecto está ligado a cuál es el tamaño y dinamismo del mercado doméstico. En un nuevo esquema de apertura de la economía y de integración al MERCOSUR, este aspecto es un factor explicativo de las distintas respuestas empresariales.

El cuarto elemento está asociado a la dotación y expansión de los recursos naturales, que en el caso particular de la Argentina se ha caracterizado por su notable dinamismo recien-

te, en contraposición con el prolongado estancamiento durante la vigencia del modelo de economía semicerrada.

El quinto elemento determinante es que las políticas selectivas aplicadas a nivel industrial y a nivel comercial en los últimos veinte años afectaron diferencialmente a las empresas. Por supuesto, también éste fue un elemento decisivo en las respuestas observadas.

Y, por último, es muy importante el perfil del empresario, considerado en dos planos. Por una parte, no es lo mismo la conducta, en todas las decisiones económicas, que tiene una subsidiaria de una empresa transnacional, que la que tiene un gran grupo o la que tiene una PyME. Y, en este sentido, existen empresas que responden a un conjunto de incentivos muy diferentes. Por otra parte, a nivel de las empresas, en su trayectoria de evolución, se observan comportamientos y actitudes empresariales totalmente distintos, que dependen de su estructura organizativa, su aversión al riesgo, su actitud innovadora, etc. En este sentido, a título de ejemplo, no será lo mismo una PyME que hizo su cambio generacional o que ha tenido un cambio organizacional importante, de aquella que está todavía en un proceso de transición conflictiva no definido.

III. LA INDUSTRIA DURANTE EL PLAN DE CONVERTIBILIDAD

La Convertibilidad,⁶ antes del efecto tequila, llega con tres buenas noticias para los empresarios, por lo cual la apoyan enfáticamente. La primera buena noticia es la *estabilidad*, que impacta en términos de disminuir la incertidumbre de los empresarios en su vínculo con el mercado. Paralelamente surgen nuevas incertidumbres, vinculadas a cuál va a ser su estrategia competitiva futura, aunque frente a los elementos de incertidumbre de la década anterior, hay un contexto muy distinto. Por otra parte, se recrea un *crecimiento de la demanda*, contrapuesto sectorialmente, con 19 trimestres de crecimiento continuo del nivel de actividad. El tercer elemento importante es el *efecto riqueza*, que tiene que ver con un aumento de los

⁶ Para un análisis más detallado, véase Canavese (1996) y Bouzas (1995).

ingresos futuros previstos, asociado al crecimiento del nivel de actividad y que se descuentan a una tasa de interés mucho más baja, en un marco de apreciación cambiaria.

Estos tres elementos redefinen los límites de la empresa y del mercado. A partir de estas nuevas condiciones, la pregunta permanente que se hacen en el interior de la empresa —¿qué es lo que se produce y qué es lo que se compra?—, tiene un contexto distinto, con mercados con costos de transacción menores y un nivel de incertidumbre menor. Esto redefine la red de proveedores, la externalización de servicios, la cooperación entre las empresas, los niveles de integración horizontal y vertical, etc. Aquí se observan cambios muy profundos a nivel de las empresas durante la Convertibilidad. Simultáneamente, se replantea el modelo organizacional de la empresa, que tiene que adaptarse a las nuevas condiciones.

Estas buenas noticias no vienen solas, sobre todo para las empresas que se ajustaron con estrategias defensivas. El primer elemento destacado es la propia apertura económica, que permite la importación de bienes, poniendo un techo a la fijación de precios por parte de las empresas. Ahora, a diferencia de la década del ochenta, las firmas no pueden trasladar vía precios sus incrementos de costos. El Plan de Convertibilidad fue notablemente exitoso para estabilizar los precios, pero tuvo un primer momento de cambios de precios relativos muy fuertes, que favoreció a los bienes no transables, en detrimento de los precios industriales que competían con el exterior.⁷ Esto generó una suba de precios de aquellos bienes que impactan en la estructura de costos de las empresas, y sobre todo en las empresas más pequeñas y medianas. También la mejora de la administración tributaria y previsional afectó el nivel de costos de estas empresas.

¿Qué mecanismos tienen ahora las empresas para compensar estos incrementos de costos? Básicamente existen tres mecanismos para bajar los costos medios y poder subsistir en el mercado. El primero son los incrementos de productividad antes comentados. El segundo surge con el aumento del nivel

⁷ Véase Fanelli, Kacef y Machinea (1994), Gerchunoff y Machinea (1995).

de actividad y la concentración de los mercados, si se supone que a mayor escala de producción los costos medios bajan. El tercero es con cambios organizacionales, fusiones e inversiones que realizan las empresas. En forma complementaria, el gobierno implementó un conjunto de acciones desregulatorias con el objeto de mejorar las condiciones sistémicas en términos de mejoras de la productividad y reducción de costos.⁸

Pero esta lucha por reducir costos medios tiene rendimientos decrecientes, porque las empresas siguen operando con los equipamientos básicos de los años sesenta o setenta, y no hicieron sus reestructuraciones ofensivas. En este sentido, la baja de costos medios encuentra restricciones rápidas, mientras que la suba de los costos sigue su camino.

El segundo elemento que afecta a las empresas es que cambian las condiciones del mercado financiero y del financiamiento de las mismas.⁹ La estabilidad recrea un sistema de financiamiento totalmente distinto. Lo primero que se observa es que aumentan notablemente los requerimientos financieros por parte de las empresas. ¿Por qué aumentan? En primer lugar, porque aumenta el nivel de actividad. Pero en segundo lugar, y aún más importante, porque se recrea el crédito comercial. Se podría decir que durante la hiperinflación, lo que se necesitaba de capital de trabajo era muy reducido. El comprador debía adelantar el dinero, con lo cual se producía, se entregaba la mercadería y se cobraba la diferencia de la indexación. Ahora aumentó el nivel de actividad y se entregan los productos a pagar a 60 o 90 días. Estos requerimientos financieros se compensan en parte con el crédito comercial, y, en parte, con el crédito bancario. Pero a pesar de que aumenta la monetización de la economía, se verifica un mercado financiero muy segmentado, lo cual determina un incremento notable del endeudamiento de las empresas, que está muy concentrado en divisas (por su menor costo), y aumenta la exposición financiera de estas firmas.¹⁰

⁸ Véase Azpiazu (1993); Sguiglia y Delgado (1994).

⁹ Bonvecchi (1997).

¹⁰ Según un estudio de la Fundación Capital sobre 76 empresas que cotizan en la Bolsa —que representan el 90% de la capitalización bursátil total—, se concluye: 1) el grado de endeudamiento (pasivo/patrimonio neto) se duplicó

A partir de estos elementos las empresas ingresan en un delicado equilibrio, que se mantiene en la medida en que se mantenga el nivel de actividad. En delicado equilibrio la tasa de ganancia se reduce, y sólo se puede mantener la masa de ganancia a través del incremento del nivel de actividad, al mismo tiempo que aumenta notablemente el endeudamiento y la exposición financiera de las empresas, que para operar en los mercados van a tener que arriesgar mucho más dinero del que arriesgaban antes.

Este conjunto de elementos determina algo que se puede llamar el "pasaje del taller a la empresa". Las firmas cada vez se miran menos detrás del torno, del telar y de la máquina, y cada vez se miran más detrás de la caja registradora. La estrategia que se observa, en forma muy estilizada, es que del simple taller industrial del modelo sustitutivo, se pasa a una estrategia en tres planos. En el primero, las empresas siguen manufacturando bienes. En el segundo, lo que se observa es que el incremento de los costos medios está asociado con el incremento del valor agregado, y frente a esto una estrategia para bajar sus costos medios es desarmar sus proveedores locales y abastecerse de partes e insumos importados, incrementando el ensamblaje, abandonando la fabricación.¹¹ Por último, las empresas privilegian notablemente sus redes de comercialización y distribución, porque se pueden convertir ellas mismas en las mejores comercializadoras de los productos importados. En este sentido, el vendedor del extranjero

entre 1991 y 1993, 2) las obligaciones negociables fueron un instrumento adicional de financiamiento significativo, 3) se acentuó el endeudamiento en dólares y no existe un mercado para préstamos en pesos de largo plazo, 4) se ha complicado recientemente el acceso a los mercados financieros internacionales, 5) han aumentado los porcentajes de morosidad en los bancos. Véase *Ámbito Financiero*, 18 de agosto de 1994.

¹¹ Según el Informe N° 3 de avance de resultados provisorios del Censo Nacional Económico 94 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, la relación entre el valor agregado bruto y el valor bruto de producción del sector industrial, que era del 43,4%, en 1986 se redujo notablemente hasta alcanzar un valor de 36,3%.

identifica que el fabricante local tiene sus canales de distribución, de comercialización, y que conoce a los clientes, y que básicamente puede hacer la asistencia técnica, siendo de esta forma su mejor alternativa de canal de importación. La estrategia defensiva de las empresas induce a una mayor especialización ensambladora y comercializadora de las firmas industriales; de esa forma logran mantenerse en los mercados. Las empresas que se mantienen se caracterizan por especializarse en productos más diferenciados y con mayor contacto con la demanda. Pero evidentemente esto impacta en forma negativa en dos sentidos: no se incorpora mano de obra, y, fundamentalmente, no se desarrollan nuevas capacidades tecnoproductivas que permitan un pasaje de la producción hacia bienes con mayor valor agregado y diferenciación.

En este contexto caracterizado por la heterogeneidad, a partir del cambio en las condiciones internacionales, que se aceleró con el "efecto tequila", la situación de las empresas manufactureras sufrió modificaciones en varios planos. Tres de ellos son: 1) el esquema financiero, 2) el efecto riqueza y 3) el nivel de actividad y el destino de la producción.

En relación con la situación financiera los cambios han comprometido seriamente a las empresas. En términos de préstamos las restricciones fueron desbordantes. El crédito internacional, incluido el comercial, en muchos casos se interrumpió o se acortaron los plazos y se aumentaron las tasas. El crédito doméstico siguió existiendo en una primera fase, pero a tasas reales bancarias incompatibles con cualquier negocio; al mismo tiempo, se interrumpieron nuevas líneas y luego, cuando comienzan a volver los depósitos, por no asumir riesgos los bancos prefieren el *wait and see*.

Asimismo, se verificó una gran cantidad de rupturas de contratos de créditos comerciales a clientes, asociadas al crecimiento de convocatorias y quiebras declaradas, pero, más significativo aún, al refinanciamiento y convocatorias no formalizadas. La suma de estos elementos determina que del lado de las acreencias se hayan perdido parte de los activos y que no se conozcan casos en que se adicionaran intereses por las moras. En consecuencia, mientras las deudas han aumentado, los préstamos han decaído y la cadena de financiamiento está descalzada.

El notable “efecto riqueza” había sido uno de los componentes característicos de la empresa en la Convertibilidad. Pero la nueva situación deprimió este efecto riqueza. La combinación simultánea de un menor nivel de actividad, los desequilibrios financieros y la fragilidad de los negocios, vividos por los empresarios, fueron elementos determinantes de una valuación actual mucho menor de las firmas. Esta caída repercute en las posibilidades de financiamiento de las empresas, porque ahora deben más, y tienen como garantía real una empresa que vale menos. En efecto, tienen una exposición financiera mucho más alta, y dejan de ser demandantes genuinos de crédito. Esto aparece con mucha claridad cuando vuelven las condiciones de financiamiento y lo que no aparece no es tanto un problema de oferta de financiamiento, sino de demandantes genuinos.

En cuanto a la evolución del nivel de actividad, la ruptura del ciclo expansivo es clara, verificándose en 1995 una disminución cercana al 8% en el producto industrial.¹² Las restricciones e interrupciones de la cadena crediticia y la situación del mercado laboral —la tasa de desocupación crece del 6% en octubre de 1991 al 16,4% en octubre de 1995— afectaron directamente al mercado doméstico, en particular a los anteriores sectores dinámicos de la Convertibilidad. En contraste, se verifica un crecimiento de la demanda de exportaciones, que tiene en los bienes intermedios su principal beneficiario. Asimismo, superadas las restricciones del “efecto tequila” se observa una recuperación de los niveles de inver-

¹² Cabe destacar que hasta el primer trimestre de 1995 se mantuvo el sendero de crecimiento inaugurado 18 trimestres atrás (entre 1990 y 1994 el producto industrial creció más del 30%). Recién en el segundo trimestre de 1995 se presenta una declinación del 4,1% en el nivel de actividad, que se fue acentuando mes a mes y que alcanzó en el año una caída superior al 6%. La contracción golpeó de manera diferente a los distintos sectores. Los más afectados fueron los productores de bienes de consumo durable que, hasta 1994, habían liderado (en particular el sector automotriz) la reactivación industrial desde el inicio del Plan de Convertibilidad. Son los sectores productores de bienes de uso intermedio los que muestran un comportamiento ascendente recientemente, en contraposición a su desempeño contractivo en los primeros años de la Convertibilidad.

sión, asociada con un notable dinamismo en la importación de bienes de capital.

Son diversos los factores que explican este importante crecimiento exportador industrial.¹³ Entre otros, se destacan los cambios en la situación del Brasil, la mejora notable de los precios internacionales –fundamentalmente de los *commodities*–, la caída del mercado doméstico y las ganancias de competitividad de algunos sectores. Sin embargo, algunos elementos indican la necesidad de efectuar una evaluación positiva, pero necesariamente prudente. Las exportaciones están concentradas en pocas empresas y sectores, sus encadenamientos productivos son relativamente frágiles en las cadenas de mayor valor agregado, el mercado del Brasil no es ajeno a dificultades cíclicas, los precios de exportación son en muchos casos sólo atractivos para obtener escala de producción y cubrir costos variables.

A diferencia del pasado, las disminuciones en el nivel de actividad afectan, actualmente, en forma muy distinta a las empresas. Caídas muy pequeñas alteran el punto de equilibrio de la firma. En el caso argentino se complica aún mucho más, dado el efecto negativo en la cadena de pagos.

En forma complementaria, en la actualidad existe un diagnóstico mucho más sofisticado de las empresas que en la etapa de una economía semicerrada. Numerosas firmas estuvieron involucradas en procesos de negociación por consultoras y equipos de *research*. Asimismo, las operaciones de crédito comercial y bancario, las relaciones con proveedores del exterior y el desarrollo de vínculos comerciales, tecnológicos y de representación internacional abrieron las fronteras de las empresas.

En estas condiciones, se verifican las transferencias de paquetes accionarios de empresas bien posicionadas en el mercado en una perspectiva de largo plazo, con dificultades financieras y a valores mucho más bajos. Los compradores tienen una situación distinta. Pueden obtener financiamiento y a tasas muy inferiores, tienen el respaldo tecnológico para encarar los procesos de reestructuración y plantean sus estra-

¹³ Véase Cepeda(1995) y Bisang y Kosacoff (1995).

tegias en el largo plazo. Firms brasileñas, chilenas y transnacionales están en la línea de los interesados. Este proceso ya se verificó en el pasado reciente, siendo el sector alimenticio el preferido. Evidentemente, este fenómeno es selectivo y no generalizado.

IV. CAMBIOS EN LA CONDUCTA Y ESTRUCTURA DE LAS FIRMAS INDUSTRIALES ARGENTINAS EN LOS NOVENTA

A mediados de los noventa, la estructura y la conducta de las firmas industriales muestran rasgos diferentes a los de las décadas previas. En un contexto de profundas transformaciones internas e internacionales como el registrado a lo largo de los últimos veinte años, las empresas locales enfrentaron las cambiantes circunstancias y los nuevos desafíos de manera diversa. Como se analizó previamente, a grandes rasgos, pueden caracterizarse dos actitudes o conductas: la primera, de tipo "ofensivo", que muestra desempeños notables en los intentos por alcanzar niveles de productividad similares a los internacionales; la segunda, de tipo "defensivo", que pone de relieve la insuficiencia de los esfuerzos realizados para cerrar la brecha de productividad y que muestra, por lo tanto, la presencia aún vigente de muchas de las restricciones, dificultades y carencias que en el pasado exhibían las firmas. Algunos de los hechos estilizados más destacados de esta "nueva micro" son:

1. Intensidad en la utilización de capital y trabajo

A comienzos de los setenta, la industria local exhibía un predominio de funciones de producción con una mayor intensidad en el uso de la mano de obra. La reestructuración e instalación de unas veinte plantas productoras de insumos intermedios de uso difundido (acero, petroquímica, refinerías de petróleo, papel, aluminio, etc.), consolidadas en los años ochenta, generó un cambio significativo en la especialización industrial. Con tecnologías cercanas a las mejores prácticas internacionales, su producción se caracteriza por un ciclo continuo a grandes escalas e intensivo en el uso de capital. Asimismo

mo, el desarrollo hacia la diferenciación, que hubiese permitido una mayor participación de recursos humanos calificados, fue significativamente inferior al previsto. En forma adicional, las nuevas plantas aceiteras también se caracterizan por su escasa incorporación de empleo.

Por otra parte, las principales inversiones industriales efectuadas en las últimas dos décadas revelan: a) la existencia de funciones de producción más intensivas en el uso de capital, b) una marcada concentración de la inversión en un grupo acotado de conglomerados económicos y c) una fuerte incidencia de los mecanismos promocionales en los sistemas de financiamiento. Todo indica que –de extrapolarse la tendencia observada en las grandes firmas– la industria habría perdido preponderancia como fuente de creación de puestos de trabajo, tal como lo señalaban las evidencias consideradas anteriormente.

Estos elementos apuntan a mostrar que desde inicios de los ochenta existe en la cúpula del sector industrial una tendencia hacia funciones de producción más intensivas en capital. Asimismo, en la Convertibilidad, la caída del margen bruto real de la industria en un contexto de incremento de los costos salariales unitarios y de fuerte disciplinamiento del proceso de formación de precios (originado en una mayor apertura importadora) derivó, en una primera etapa, en la reducción de los planteles laborales y, después, en la incorporación de nuevas máquinas, tecnologías y procesos ahorradores de mano de obra. La política económica “aceitó” este proceso a través de las reducciones arancelarias en los bienes de capital y de la apreciación que se produjo en el tipo de cambio.

La pérdida de capacidad de generación de nuevos puestos de trabajo de esta nueva microeconomía se expresa con claridad en los períodos de crecimiento del nivel de actividad durante la Convertibilidad, y con extrema preocupación en su período contractivo, que está asociado con un notable incremento de las tasas de desocupación abierta (con valores en torno al 18% en 1996-1997 –cifra que se ubica tres veces por encima de los niveles promedio históricos de la economía–), siendo las actividades industriales una de las causales de este desempeño.

2. Cambios en la conducta y en el sendero tecnológico de las firmas industriales

Las condiciones que dan marco a la economía en los noventa tienden a introducir una nueva dinámica tecnológica, muy distinta al patrón observado en el proceso sustitutivo (Katz, 1986), algunos de cuyos rasgos centrales son:

a) Para un conjunto de empresas –especialmente las metal-mecánicas– se acrecientan los procesos de integración a redes de comercio internacional. Esta tendencia permite iniciar un proceso de especialización y reducción del *mix* de producción, simultáneamente con la desintegración productiva y el uso más preponderante de las cadenas comerciales. Desde la perspectiva tecnológica, la posibilidad de grados crecientes de globalización de la producción requiere una especialización en productos compatibles técnicamente con los estándares internacionales. De esta forma, se tiende a reducir la brecha previa en las tecnologías de producto, a la vez que se minimizan los esfuerzos de I+D propios vinculados al desarrollo de algún nuevo producto o proceso, o a la adaptación de las tecnologías extranjeras; todo ello, sin el fortalecimiento de la cadena doméstica de proveedores.

b) Un conjunto acotado de empresas, en cambio, opera reforzando sus mecanismos de adopción (importación de bienes de capital mediante) de tecnologías, sobre la base de una incorporación externa de productos y procesos con el fin de ampliar los “mix” productivos y operar sobre demandas segmentadas de bienes de consumo masivo. Estas firmas actúan sobre el mercado interno, con proyección hacia el resto de los países del MERCOSUR, en actividades que cuentan con el sustento de ventajas naturales y de un prolongado proceso de adquisición de capacidades previo (alimentos, bebidas, lácteos, etcétera).

c) El retroceso productivo en los sectores “intensivos en tecnología” considerados como “locomotoras” en las economías de desempeño más exitoso. En efecto, la regresión en la producción local farmoquímica, de algunos bienes de capital, del complejo electrónico y de las telecomunicaciones priva a la actividad local de cierta independencia y de los efectos “derrame” que su desarrollo produce sobre el resto de la economía.

d) Una mayor preocupación por las tecnologías organizacionales, reexaminadas debido a varias razones: a) el replanteo de las formas de producción, incorporando nuevos criterios asociados a la flexibilización y la especialización (subcontratación, gestión de calidad, justo a tiempo, etc.); b) la consolidación de formas organizacionales poco usuales en los setenta (GE, alianzas de firmas locales con empresas extranjeras, acuerdos de complementación, etc.), y c) los recambios generacionales a nivel empresarial. El dinamismo de la actividad desplegada por las grandes consultoras nacionales e internacionales en los últimos años induce a pensar en cierto grado de incipiente difusión de estas tecnologías.¹⁴ Estos cambios se manifiestan, además, en un testeo del potencial tecnológico a través de certificaciones internacionales.¹⁵

e) Desde una perspectiva de comparación internacional, la planta típica de los setenta tenía, entre otros rasgos, una reducida escala de producción y una brecha significativa de productividad. En los noventa se produjeron algunas modificaciones en esos aspectos, aunque se puede afirmar que aquellas características continúan aún vigentes. En este sentido, algunos relevamientos actuales indican que la mayor parte de las plantas industriales difiere sustancialmente en tamaño respecto de sus competidores, tanto del Brasil como del resto del mundo. En un trabajo donde se realizan comparaciones de escalas de producción, se constata que de 408 casos, en un 78% se exhiben menores tamaños relativos para las plantas locales. En los casos donde existe mayor o igual escala, se observa que el 35% corresponde al rubro alimentos, seguido por el rubro químico-petroquímico con el 30%.¹⁶

En estas condiciones, la incorporación puntual de inversiones, la adopción de tecnologías "blandas", los ajustes en la dotación de mano de obra y el incremento en los niveles de actividad conllevan importantes incrementos en la productivi-

¹⁴ La preocupación por el tema es captada también desde la perspectiva de la calificación del personal frente a las nuevas formas de organización de la producción (Fuchs, 1994)

¹⁵ Ramos (1995).

¹⁶ Secretaría de Programación Económica (1994).

dad del sector industrial. Del análisis de casos puntuales (sectores automotriz, siderúrgico, metales livianos, papel, etc.) y de la actividad manufacturera en su conjunto se desprende que se registraron fuertes aumentos en la productividad industrial entre fines de los ochenta y mediados de los noventa.¹⁷ Sin embargo, y salvo algunas excepciones referidas a las inversiones de magnitud efectuadas en la última década, la productividad promedio difiere claramente de la registrada en empresas y/o sectores a nivel internacional. En buena medida, el crecimiento en la productividad encuentra su límite en la dotación inicial de equipos y organizaciones que, en lo sustantivo, datan de varias décadas.

En síntesis, en el marco de una heterogeneidad de conductas, las firmas tienden a modelar un comportamiento tecnológico emparentado con el abastecimiento externo, con una mayor capacidad de negociación y conocimiento inicial, el desmontaje de los equipos para desarrollos con mayor participación local y una revalorización de los aspectos organizacionales no sólo en la producción sino también en la comercialización y las finanzas.

3. Los límites de las empresas manufactureras argentinas

A comienzos de los setenta, una de las características típicas del desarrollo industrial local era el elevado nivel de integración vertical de las empresas que operaban casi exclusivamente en un mercado interno pequeño y protegido y con un escaso desarrollo de proveedores especializados. Asimismo, los esquemas organizacionales de las firmas estaban fuertemente centralizados, producto del carácter familiar de gran parte de ellas.

Se observa un significativo cambio en la organización industrial de gran parte de las plantas fabriles en relación con la decisión de "hacer internamente o subcontratar" partes o procesos de un producto en particular, así como, también, en la posibilidad de aprovisionarse alternativamente en el mercado doméstico o vía importaciones. La tendencia general indi-

¹⁷ Kacef (1994).

ca una desintegración de las actividades. Estas transformaciones surgen como respuesta a modificaciones ocurridas en: 1) los precios relativos; 2) el marco legal que regula la importación de partes y piezas, con una especial referencia a la reformulación de los regímenes sectoriales (especialmente el automotriz, de tractores, naval y motores); 3) las condiciones generales de estabilidad y apertura de la economía, que disminuyen la incertidumbre y permiten una mayor credibilidad en las relaciones contractuales y en los mecanismos de funcionamiento del mercado.

Este proceso no se complementa con un mayor desarrollo de redes de subcontratistas locales. Las nuevas condiciones regulatorias (como el régimen automotriz y el de especialización), la existencia de empresas articuladas con el exterior (vía societal o por acuerdos específicos) y las ventajosas condiciones de la oferta externa conducen a que la mayor parte de la desverticalización se provea desde el exterior. Éste es uno de los componentes explicativos de la disminución en el coeficiente de valor agregado sobre valor de producción verificado en la última década.

En suma, los datos indican que el propio sector manufacturero ha utilizado la apertura y desregulación económica para incrementar las importaciones, tanto de partes y piezas como de productos terminados. Ello indicaría una tendencia hacia la desverticalización de la actividad, tanto en lo atinente a la producción (con compras de partes y piezas en el exterior) como a la comercialización (completando las líneas de comercialización con productos importados). A juzgar por los datos, la desverticalización de la producción se articula con oferentes externos, hecho compatible con la conducta de las subsidiarias de las transnacionales, particularmente en el ámbito del MERCOSUR. En ese sentido, un trabajo sobre las principales filiales de ET en la Argentina revela que un 60% de las exportaciones y un 78% de las importaciones efectuadas por un núcleo representativo de este tipo de empresas se realiza dentro de la propia red corporativa. De las importaciones, un 56,6% corresponde a insumos y un 40,4% a bienes finales.¹⁸

¹⁸ Kosacoff y Bezchinsky (1994).

En forma complementaria, se ha verificado —con más intensidad en las empresas de mayor tamaño— un aumento significativo de la externalización de actividades de servicios que anteriormente se desarrollaban en el interior de la planta. No existen estimaciones cuantitativas agregadas, pero es fácilmente comprobable la generalizada difusión de una mayor contratación externa de servicios tales como mantenimiento, seguridad, limpieza, alimentación, capacitación, publicidad, *marketing*, etc. En el pasado reciente, estas actividades se desarrollaban internamente, por lo que impactaron negativamente en el empleo y en el valor agregado industrial directo y generaron un aumento de los requerimientos de la industria al sector servicios.

V. UNA BREVE EVALUACIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN INDUSTRIAL RECIENTE¹⁹

Sería difícil que se produjera un desacuerdo de importancia al señalar la segunda mitad de la década de los años setenta como el momento o período en el cual se produce un punto de inflexión en la evolución de la industria argentina. En tal sentido, veinte años atrás la actividad manufacturera no sólo era diferente de la actual sino que, además, las perspectivas y proyecciones que en aquel entonces se realizaban sobre su futuro poco tienen que ver con las características que presenta en la actualidad. Sucedió que hace dos décadas se inició el proceso de *desmantelamiento* de un modelo de industrialización articulado, de manera central, alrededor de la sustitución de importaciones.

En ningún momento se trató de un conjunto de fases y de acontecimientos sucesivos de carácter lineal. Por el contrario, una de las improntas que marcó este proceso fue, por lo menos hasta los finales de los ochenta y comienzos de los noventa, la coexistencia de marchas y contramarchas. Así, entre 1976 y 1982 al tiempo que se instalaban con vigor las fuerzas favorables a un mayor grado de apertura, se movilizaron im-

¹⁹ Esta sección fue elaborada con Carlos Bonvecchi.

portantes intereses –impulsados en ocasiones desde el mismo estado– alrededor de la defensa y continuidad del modelo sustitutivo. Acontecimientos de origen externo “jugaron” de manera circunstancial, también, a favor de estos últimos. Tal es el caso de la crisis de la deuda externa en los inicios de la década anterior que, entre otros aspectos, se reflejó en un nuevo “cierre” casi obligado de las economías endeudadas.

Las dramáticas circunstancias que rodearon los acontecimientos políticos, sociales y económicos internos sobre los finales de los años ochenta, sumadas a las nuevas condiciones económicas internacionales que instalaba el acelerado proceso de *globalización*, crearon las condiciones para que el retorno de las fuerzas e intereses favorables a una mayor apertura comercial, financiera y tecnológica externa ocupara un lugar cada vez más gravitante. En estas condiciones, el tránsito hacia una estructura dinámica industrial diferente tiene todas las características de un proceso inexorable. Ahora la coexistencia de marchas y contramarchas es un hecho de escasa significación. En cambio, la presencia de resultados contrapuestos constituye una de las consecuencias centrales de las respuestas empresariales a los cambios que se han producido en la *reglas del juego económico* y en el *entorno competitivo* de las firmas.

En este nuevo marco el menor o mayor éxito de los esfuerzos de las empresas para cerrar o reducir la brecha de productividad que las separa de los niveles vigentes en las economías más desarrolladas constituye un parámetro insoslayable a la hora de evaluar las posibilidades de desempeño y continuidad futura de las firmas. A su vez, la simultaneidad de resultados contrapuestos se traduce, por un lado, en la creciente heterogeneidad que se va conformando en la estructura y en la dinámica industrial y, por el otro, en registros de producción de valor agregado que, en una perspectiva de mediano plazo, no representan grandes avances para el conjunto de la industria. Por el contrario, en el caso del PBI, la difusión de los datos provisorios del Censo de 1994 permite comprobar que, en el período 1986-1993, el coeficiente de valor agregado a valor de producción desciende de manera significativa.

Empero, más allá de posibles diferencias en el orden de las magnitudes, pero no en el de los signos, existe un amplio con-

sensu entre quienes investigan sobre las cuestiones industriales en que, durante lo que va de los años noventa, la actividad manufacturera ha sido, en términos netos, expulsora de mano de obra; que tanto el número de establecimientos como el de líneas de producción ha disminuido; que el grado de apertura comercial externa se elevó, más por el lado de las importaciones que del lado de las exportaciones; que se produjo un importante proceso de inversión, por lo menos en relación con los niveles de los años precedentes, que se ha concentrado principalmente en las empresas de mayor tamaño y bajo la modalidad de la adquisición de firmas existentes; que un porcentaje mayoritario y creciente de la producción es realizado por las firmas más grandes y medianas-grandes, segmento empresarial que, a su vez, se ha extranjerizado de manera significativa; que a pesar del "tibio" proceso de desconcentración del crédito bancario, las grandes empresas siguen acaparando una enorme proporción de los préstamos, al tiempo que las PyMES continúan enfrentando, tanto en el sistema bancario local como en el mercado de capitales doméstico e internacional, casi las mismas y difíciles restricciones en materia de acceso al financiamiento que en un pasado no muy remoto; que los precios de la actividad disminuyeron sensiblemente tanto respecto del costo de los insumos y de los servicios distintos al trabajo como en relación con los salarios de los obreros y empleados; que el coeficiente de valor agregado declinó de manera abrupta en el contexto de una paralela disminución del margen bruto real de las actividades fabriles.

Existe, también, un reconocimiento generalizado en torno a que, durante los años recientes, se produjeron importantes mutaciones de naturaleza microeconómica. En ese orden de ideas se destacan aspectos tales como una mayor presencia de "funciones de producción" menos intensivas en el del "factor trabajo"; una tendencia creciente, en desmedro de los esfuerzos adaptativos locales, a la adopción de tecnologías de producto de origen externo con niveles cercanos a las mejores prácticas internacionales; un abandono aún más intenso de los esfuerzos tecnológicos locales en la generación doméstica de nuevos productos o procesos; una fuerte disminución de la *verticalidad* de la producción interna originada, de manera central, en la sustitución de valor agregado doméstico por

mayores contenidos de origen externo y, en menor medida, por los magros avances en el proceso de subcontratación local; un importante replanteo de las actividades de las firmas orientado a un *mix* de productos más reducido, a una fuerte complementación de la oferta interna a través de importaciones, a una creciente “externalización” de actividades que en un pasado reciente se realizaban con personal de la firma —en especial, en el área de los servicios auxiliares—; una mayor “internacionalización” de las empresas y una creciente consideración, en la estrategia de crecimiento de las firmas, de los mercados externos —en particular, el MERCOSUR—; una reformulación de la gravitación relativa de los diferentes segmentos empresarios, con una participación cada vez más alta de las subsidiarias de firmas transnacionales y de los grandes grupos económicos locales y, privatización mediante, la virtual desaparición de las empresas estatales; la introducción de innovaciones “blandas” que, junto con las restantes transformaciones, han derivado en aumentos de la productividad laboral y de los equipos, siendo el crecimiento diferencial a nivel de las firmas el motor esencial de la creciente heterogeneidad estructural que, de manera *inter e intrasectorial*, se va configurando en toda la industria.

Sin embargo, la evidencia de la cada vez más reducida importancia relativa de las actividades fabriles como impulsoras del crecimiento del PBI global, su fuerte dependencia de los ciclos financieros externos, y el cambiante patrón de liderazgo en el interior del sector constituyen indicadores de que esas mutaciones de naturaleza *microeconómica* no han sido suficientes para configurar un nuevo modelo de industrialización ni para sentar las bases de un crecimiento más sustentable en el largo plazo. No obstante, cuando se consideran los resultados, en términos de los avances en la producción y el valor agregado, de todos estos procesos y transformaciones, pueden aparecer sorprendentes diferencias en la lectura de los hechos.

Así, para aquellos que analizan los cómputos del sistema de Cuentas Nacionales, el mencionado proceso de transformaciones habría redundado, entre 1990 y 1994, en un crecimiento de la producción y del PBI superior al 31%, y del 20% si la comparación es con los registros de 1986. Sobre la base de estos datos, la lectura destacaba que más allá de los inevi-

tables costos y sacrificios que acarrearán los programas de ajuste y de reforma estructural, los resultados alcanzados en términos de producción y productividad otorgaban “legitimidad” a las políticas implementadas. Las lecturas “críticas”, que no podían soslayar la evidencia de los incrementos en la producción y en la productividad, oscilaban entre un manifiesto disgusto por la naturaleza y orientación de las transformaciones, y la presentación de un conjunto de recomendaciones destinadas a corregir algunos de los aspectos de las políticas encaradas, a mejorar otros y, por último, a poner en práctica nuevas medidas que hasta ese momento no habían sido adoptadas por las autoridades.

La difusión de los datos del Censo de 1994 *reintrodujo* una perspectiva sobre los resultados del proceso de ajuste y de reforma estructural que, hasta ese entonces, no contaba con el aval —aunque sea provisorio— de los testimonios numéricos. Ahora, el aumento de la producción entre 1990 y 1994 se reduce a la mitad, y el correspondiente al valor agregado alcanza una magnitud irrelevante. Los resultados empeoran si la comparación se hace con respecto a los registros de 1986: la producción sólo se habría incrementado en un 8% y el valor agregado habría disminuido en torno al 10%.

Sin embargo, es relativamente reducido el tiempo transcurrido desde que se dio comienzo a las políticas de ajuste y de reforma estructural para que sus resultados puedan ser evaluados de manera categórica. No obstante, se trata de un proceso que, difícilmente, pueda retrotraerse en sus aspectos sustantivos. El modelo de industrialización estructurado alrededor del eje central de la sustitución de importaciones ya había dado, a mediados de la década de los setenta, casi todo lo que podía. Ya en aquel entonces resultaba difícil negar la necesidad de encarar reformas que, al tiempo que rescataban los aspectos positivos del modelo, confluyeran en otro más abierto, más competitivo, más moderno en su organización, en su “entramado”, en su tecnología, en sus productos y con un mayor contenido de valor agregado nacional.

Empero, lo que las nuevas evidencias censales estarían señalando es, por un lado, que los costos asociados con el proceso de ajuste y de reforma estructural habrían sido mayores a los que, en un principio, se estimaron y, por el otro, que los

resultados alcanzados en materia de producción y de valor agregado fueron significativamente inferiores a los que en un comienzo se anunciaron. Pero, lo que los datos censales no dicen es que no sería ajena a esos mayores costos y magros resultados cierta "ausencia" de los poderes públicos; en particular, en términos de una excesiva inclinación por dejar librados a las fuerzas del mercado el rumbo y el ritmo del proceso de transformaciones en la industria. Ello podría significar que los costos asociados con los ajustes y las reformas estructurales tiendan a incrementarse; en especial, respecto de los menores contenidos de valor agregado doméstico, inferiores niveles de empleo, desaparición de líneas de producción, cierre de establecimientos, concentración y transnacionalización de la producción, etc. Un cambio en esa actitud de prescindencia podría implicar que el proceso de transformaciones en la industria tenga, todavía, un final abierto.

VI. LA BÚSQUEDA DE UNA ESTRATEGIA COMPETITIVA

En 1994 se ha reabierto, con mayor intensidad, el debate sobre la política industrial existente en el país. Tres aspectos han monopolizado ese debate. El primero se refiere al régimen especial que regula a la industria automotriz que, frente a sus espectaculares resultados, ha generado una controversia que abarca desde su justificación hasta la posibilidad de ampliarlo a otras actividades. El segundo se relaciona con el déficit de la balanza comercial, y, en especial, del sector industrial. El tercero está centrado en los impactos sobre la ocupación que está generando el intenso proceso de reestructuración.

Las adversas consecuencias sobre amplios segmentos del aparato fabril de las desfavorables condiciones que hasta mediados de 1994 imperaron en los mercados internacionales (excesos de oferta y caída de precios, proliferación de prácticas desleales) y de los efectos de la política de *shock* en materia de apertura externa, sumados a la reducida flexibilidad que exhibían las autoridades económicas para que las actividades y firmas sometidas a estas presiones transitaran el camino de la reestructuración de manera gradual, motorizaron crecientes reclamos sectoriales.

Frente a ello, la conducción económica adoptó un conjunto de medidas, unas de carácter selectivo, y otras de tipo más "horizontal". En la implementación de estas decisiones no ha sido sencillo, para las autoridades, determinar un punto de equilibrio. Por un lado, los reclamos empresariales tienen fundamentos. Por otra parte, las críticas se centran en tres elementos: 1) la existencia de situaciones similares en muchas otras actividades y/o empresas no beneficiadas, 2) la influencia de estas medidas sobre la disciplina macroeconómica y 3) la falta de compromisos empresariales que permitan acelerar el logro de la competitividad.

En la actualidad están vigentes un número significativo de disposiciones que inciden en el desarrollo industrial. Entre las más relevantes se destacan: a) aquellas que intentan reducir los costos de los bienes industriales, en especial de los transables, destacándose por su importancia la rebaja de la incidencia impositiva y previsional en los costos laborales; b) las modificaciones en la política comercial, en particular la implementación de derechos antidumping, cupos a la importación y derechos específicos y c) las políticas sectoriales, concentradas especialmente en el sector automotriz. Las mismas se complementan con un conjunto de instrumentos de carácter "horizontal" que apuntan a enfrentar muchos problemas generalizados en el tramado industrial. A partir de 1996 se observan importantes cambios en las modalidades de intervención pública. El gobierno nacional tiende a sustituir el rol de asistir de manera directa a las micro y PyMES a partir de una oferta centralizada de servicios e incentivos, por la función de promover el desarrollo de mercados a partir de las necesidades de la demanda. En esta nueva modalidad de intervención pública, se le asigna al mercado un rol estratégico como institución que gobierna la asignación de los recursos disponibles para fomentar la competitividad de las PyMES.

Sin embargo, la suma de estas acciones no tiene la entidad suficiente para configurar una estrategia de reconversión productiva. También es muy escasa la articulación de los distintos instrumentos, lo cual revela la necesidad de una reingeniería de las instituciones públicas y privadas vinculadas con el desarrollo industrial. Aunque existe un amplio consenso sobre la importancia de sostener la estabilidad macroeconómica, la dis-

ciplina fiscal, la menor injerencia del estado en las actividades económicas y la apertura externa como orientaciones centrales del “nuevo modelo económico”, se considera que las mismas constituyen condiciones necesarias, pero no suficientes, para alcanzar un proceso sustentable de crecimiento y para conformar un nuevo patrón de especialización industrial que rescate los valores positivos de un rico acervo histórico originado en el dilatado proceso de industrialización argentina y no, simplemente, dejar que ese nuevo perfil productivo surja del “libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda”.

El reconocimiento de las “fallas de mercado” y de la debilidad de las “instituciones” para inducir la mejora en el desempeño de mercados altamente imperfectos y el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas generó, a su vez, las condiciones para iniciar un replanteo de las políticas industriales. Debate que difícilmente encuentre una respuesta en la reiteración de los instrumentos y del marco institucional de la etapa sustitutiva de importaciones. El desafío es el mismo que el del pasado, pero las condiciones internacionales e internas tienen un punto de partida diferente.²⁰

La Argentina enfrenta el desafío de avanzar en la competitividad. Los campos de acción son múltiples e interrelacionados, aunque sólo se mencionarán cinco de fundamental importancia: 1) el desplazamiento de los procesos de industrialización a productos “diferenciados” con mayor valor agregado; 2) la articulación de *networks* productivos que den “masa crítica” a la industrialización; 3) replanteo, desde la “lógica industrial”, de algunos de los aspectos del proceso de privatizaciones; 4) profundización de políticas “horizontales”, en particular, en la calificación de los recursos humanos y en la articulación del “sistema innovativo nacional”; 5) conformar un sistema financiero capaz de orientar los recursos provenientes del ahorro interno y externo —a tasas y pla-

²⁰ El debate acerca de la política industrial se ha amplificado recientemente, en particular en el escenario de los países desarrollados, en los cuales se verifica una acelerada intensificación de la competencia en un marco de creciente globalización. Véase, entre otros, Esser, K. *et al.* (1992); Pérez, W. (1995); Reich, R. (1991); World Bank (1992); Bianchi, P. (1997); Chang, H. (1994).

zos adecuados—, a proyectos con elevada tasa de retorno económico y social.

¿Cuáles son los puntos de partida? Claramente la Argentina, en estos veinte años, ha desarrollado más sus recursos naturales y ha logrado una gran capacidad en la producción de sus industrias básicas. Empero, el escenario internacional muestra que este tipo de industrias hoy resulta insuficiente para competir; esto es, que no es adecuada esta especialización. Hay que avanzar, a partir de estas producciones, hacia las cadenas de mayor valor agregado.

Una avenida clara que tiene posibilidades dentro del desarrollo industrial argentino es, justamente, fortalecer las capacidades que permitan pasar de los productos estandarizados a los productos diferenciados y altamente especializados; de los productos con bajo valor agregado a los productos con alto valor agregado. Ello requiere contar, básicamente, con un sistema innovativo nacional, con una fuerte capacidad tecnológica y, fundamentalmente, con una fuerte inversión en recursos humanos. La Argentina, como país intermedio, dispone todavía de un stock de recursos humanos calificados relativamente importante, a pesar del deterioro que ha sufrido en los últimos años. Al mismo tiempo se sabe que la Argentina tiene más de un siglo de industrialización; que la misma presentaba deficiencias a nivel microeconómico en términos de tamaño de plantas y escasas capacidades de especialización; que hubo desequilibrios macroeconómicos muy fuertes en términos de la posición deficitaria del sector externo o de fuertes costos fiscales asociados con el desarrollo de la industrialización. Pero, a pesar de todos esos problemas, se fue generando simultáneamente con la producción de bienes industriales una gran cantidad de capacidades tecnológicas que, evidentemente, constituyen un punto de partida que pocas sociedades pueden exhibir. En este sentido se debe señalar que cuando hay enfermedades, la mejor forma de erradicarlas no consiste en matar al enfermo, sino en tratar de curarlo.

Es a partir de esta historia, con sus marchas y contramarchas, que la Argentina tiene por delante el desafío de pasar a las cadenas de mayor valor agregado: por ejemplo, del trigo a la galletita diferenciada, del acero a la autoparte mecanizada que pueda insertarse en los procesos de globalización, o del

cuero al producto de marroquinería con alto diseño. Avanzar en esta dirección puede brindar la posibilidad de fortalecer la capacidad productiva ampliando los mercados. Ello permitirá integrar el proceso de modernización y de automatización que son requisitos esenciales para participar en el comercio internacional. La nueva organización económica mundial hace cada vez más difícil comercializar productos que no tengan gestión de calidad, que no contemplen la protección ambiental o que no cumplan con el *dumping* social en el sentido de que se paguen bajos salarios.

Fortaleciendo y avanzando en la cadena de mayor valor agregado se podrá modernizar la industria, automatizarla, robotizarla y, al mismo tiempo, generar nuevos puestos de trabajo que, sin lugar a dudas, requieren de fuertes inversiones en capacitación de los recursos humanos: articular, en una estrategia competitiva, las redes entre las empresas, entre las distintas instituciones, entre el sistema educativo y la universidad en particular, entre el sector público y el privado. Porque nadie regala nada, absolutamente nada, en el mundo de la competencia.

El avance en el camino hacia la *diferenciación* plantea otro de los campos de acción señalados. El desarrollo sostenido de una industria competitiva requiere de acciones sistémicas que brinden una *masa crítica* para una inserción activa en la división internacional del trabajo. Ello requiere involucrar, por un lado, a las distintas actividades productivas y, por el otro, a los diferentes agentes económicos.

Los sistemas competitivos se basan en complejos productivos con fronteras cada vez más difusas entre las actividades primarias, industriales y de servicios. Para que un bien pueda competir, debe ser el resultado de un proceso de elaboración en una cadena productiva articulada y eficiente. Asimismo, la participación de los distintos tipos de empresas es vital. Es muy difícil avanzar en franjas de especialización, y tener “impacto macroeconómico”, sin la participación de las empresas de mayor envergadura (las Empresas Transnacionales y los Grandes Grupos Económicos). Pero, al mismo tiempo, no hay experiencia industrial exitosa que no haya desarrollado una trama de empresas PyMEs eficientes –hacia las cuales deben orientarse los esfuerzos–, que en muchos casos son los pro-

veedores especializados y subcontratistas. Ello hará posible la potenciación de las nuevas organizaciones competitivas basadas, simultáneamente, en el desarrollo de economías de escala y de especialización flexible.

El proceso de privatizaciones constituye uno de los cambios estructurales más significativos de los últimos años. Sus efectos no se limitan a la macroeconomía, a las cuentas fiscales y a la distribución del ingreso. También pueden impactar, de otra manera, sobre la competitividad industrial. Un aspecto a considerar es la generación de *spillovers* (derrames) positivos en la economía que induzcan al incremento de la competitividad sistémica. La eficiencia, la calidad y los precios de los servicios que prestan forman parte esencial de los costos industriales y condicionan las posibilidades competitivas. Ello requiere, entonces, el diseño y funcionamiento de marcos regulatorios que garanticen el cumplimiento de estos objetivos y, además, protejan a los consumidores individuales. Empero, el aspecto menos considerado y de no poca importancia es la posibilidad de las empresas privatizadas de conformar redes de *proveedores y subcontratistas* especializados que, en el nuevo clima de mayor eficiencia y competencia en el que efectúan sus contrataciones, permitan a estas firmas generar ventajas competitivas: no sólo como abastecedores domésticos sino, también, como posibles proveedores internacionales.

El cuarto camino planteado comprende el conjunto de políticas “horizontales” caracterizadas por generar externalidades positivas hacia todo el tejido industrial que, por lo tanto, tienen un carácter menos discriminatorio. La calificación de los recursos humanos —con el fortalecimiento del frágil sistema educativo, su articulación al sistema productivo y la profundización de los esfuerzos de calificación en las empresas— y el desarrollo de “un sistema nacional de innovación” que se adecue institucionalmente a las demandas tecnológicas de una economía enfrentada al desafío de la competitividad, son dos pilares centrales.

Asimismo, existen numerosos problemas comunes a las empresas, en particular a las PyMEs, que requieren de políticas sistemáticas que impliquen más esfuerzos gerenciales que presupuestarios. Entre ellos se destacan: la difusión de criterios de gestión de calidad, el desarrollo de redes de subcontra-

tación, programas de formación de empresarios en gestión empresarial, la difusión de tecnología de automatización, evaluación de normas ambientales y adecuación de normas técnicas. En suma, el difícil desafío de la competitividad se concentra, principalmente, en una nueva especialización industrial que tienda a una mayor incorporación de progreso técnico y de recursos humanos calificados, que hagan posible fortalecer un proceso de transformación basado en el crecimiento y la mayor equidad.

Finalmente, todas estas acciones serán imposibles de realizar si no se cuenta con un sistema financiero capaz de proveer —en volumen, precios y plazos— los recursos de capital necesarios para emprender estas transformaciones. En este sentido, la reforma financiera constituye una asignatura pendiente. Hasta ahora, las entidades bancarias han fragmentado y racionado el crédito a las firmas de menor tamaño y, cuando proveyeron los recursos, lo hicieron a tasas, plazos y garantías incompatibles con las posibilidades de las PyMEs. Es muy difícil avanzar en una estrategia competitiva si no se recrean las instituciones financieras y los instrumentos de política que fortalezcan la capacidad de evaluación y detección de oportunidades para la intermediación del proceso de ahorro-inversión.

Bibliografía

- Azpiazu, D. (1993), "Desregulación, privatizaciones y apertura en la economía argentina. Reflexiones preliminares sobre sus efectos en el sector industrial", Buenos Aires, CEPAL.
- Azpiazu, D. y Nochteff, H. (1995), *El desarrollo ausente*, Buenos Aires, Editorial Tesis.
- Bianchi, P. (1997), *Construir el mercado*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Bisang, R. (1989), "Factores de competitividad de la siderurgia argentina", Buenos Aires, CEPAL.
- Bisang, R. y Kosacoff, B. (1995), "Tres etapas en la búsqueda de una especialización sustentable. Exportaciones industriales argentinas 1973-1993", en Kosacoff, B. (ed.), *Hacia una nueva estrategia exportadora*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

- Bonvecchi, C. (1997), "El financiamiento de las pequeñas y medianas empresas", en Kosacoff *et al.*
- Bouzas, R. (1993), "¿Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo de la economía argentina a comienzos de los '90", en *Desarrollo Económico*, vol. 33, No. 129, Buenos Aires.
- Canavese, A. (1992), "Hyperinflation and convertibility-based stabilization in Argentina", en A. Zini Jr. (ed.), *The market and the state*, North Holland, Elsevier.
- Cepeda, H. (1995), "Una visión sobre el desempeño exportador de 1994: el caso de las manufacturas de origen industrial", Nota No. 51, Buenos Aires, Instituto para el Desarrollo Industrial, Unión Industrial Argentina.
- Chang, H. (1994), *The political economy of industrial policy*, St. Martins Press.
- Chudnovsky, D. *et al.* (1996), *Los límites de la apertura. Liberalización, reestructuración industrial y medio ambiente*, Buenos Aires, Alianza Editorial-CENIT.
- Esser, K. (1992) *et al.*, *América Latina-Hacia una estrategia competitiva*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo.
- Fanelli, J. y Frenkel, R. (1994), "Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico", Documento No. 104, Serie Económica, Buenos Aires, CEDES.
- Fanelli, J., Kacef, O. y Machinea, J. (1994), "Precios relativos y competitividad industrial", Documento de Trabajo No. 19, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Industrial, Unión Industrial Argentina.
- Fuchs, M. (1994), "Calificación de los recursos humanos e industrialización: el desafío argentino de los años noventa", Documento de Trabajo No. 57, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Gatto, F. y Ferraro, C. (1997): "Principales consecuencias de los comportamientos empresariales Pymes ante la transformación del escenario de negocios en Argentina", Documento de Trabajo No. 78, Buenos Aires, CEPAL.
- Gerchunoff, P. y Machinea, J. (1995), "Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización", en Bustos, P. (ed.), *Más allá de la estabilidad: Argentina en la época de la globalización y la regionalización*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.
- Katz, J. y Kosacoff, B. (1989), *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Katz, J. y Kosacoff, B. (1998), "Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones", en *Desarrollo Económico*, vol. 37, No. 148, Buenos Aires.
- Katz, J. (1986), "Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana", Buenos Aires, BID/CEPAL/CIID/PNUD.

- Kosacoff, B., Todesca, J. y Vispo, A. (1991), "La transformación de la industria automotriz argentina. Su integración con Brasil", Documento de Trabajo No. 40, Buenos Aires, CEPAL.
- Kosacoff, B. y Bezchinsky, G. (1994), "Nuevas estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina", *Revista de la CEPAL*, No. 52, Santiago de Chile.
- Kosacoff, B. (ed.) (1994), *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, Alianza Editorial-CEPAL.
- Kosacoff, B. et al. (1997), *Estrategia de desarrollo empresarial*, CEPAL-Banco Interamericano de Desarrollo.
- López, A. (1993), "Impacto del proceso de ajuste estructural sobre las estrategias empresariales en la industria petroquímica: el caso argentino", Buenos Aires.
- Obschatko, E. (1996), "Articulación productiva a través de los recursos naturales. El caso del complejo oleaginoso argentino", Documento de Trabajo No. 74, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Pérez, W. (1995), "¿Dónde estamos en política industrial?", Santiago de Chile, CEPAL.
- Ramos, A. (1995), "Hacia la calidad total: La difusión de las normas ISO de la Serie 9000 en la Industria Argentina", Documento de Trabajo No. 66, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Reich, R. (1991), *The work of nations*, Nueva York, Vintage Books.
- Schvarzer, J. (1997), "La estructura productiva argentina a mediados de la década del noventa. Tendencias visibles y un diagnóstico con interrogantes", Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo, Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Sguiglia, E. y Delgado, R. (1994), *Los efectos de la desregulación sobre la competitividad de la producción argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales.
- Secretaría de Programación Económica (1994), "El desempeño de la industria argentina en condiciones de estabilidad económica y apertura externa. Período 1991-1992", Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- Subsecretaría de Inversiones (1995), "Argentine investment updated", Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- World Bank (1992), "Fundamental Issues and Policy Approaches in Industrial Restructuring", Washington.
- Yoguel, G. (1996), "Reestructuración económica, integración y Pymes: el caso de Brasil y Argentina", en Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, Buenos Aires, Alianza.

APERTURA Y ESTRATEGIAS DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA INDUSTRIA ARGENTINA

Bernardo Kosacoff y Fernando Porta

I. LAS TENDENCIAS DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED) EN EL DECENIO DE LOS AÑOS NOVENTA

1. Condiciones de entorno y fases de la Inversión Extranjera Directa (IED)

La recuperación de los flujos de IED ingresados en la economía argentina hacia finales de los años ochenta se acentúa en el presente decenio, alcanzando –de acuerdo con las estimaciones oficiales de la Balanza de Pagos– un monto acumulado superior a los u\$s 20.000 millones entre 1990 y 1996¹ (Cuadro 1). La dinámica de ingreso de los capitales externos sugiere la existencia de dos fases diferenciadas. En la primera, que se prolonga hasta 1994, el motor principal de la IED está en el proceso de privatizaciones de empresas de servicios públicos;

¹ El Ministerio de Economía ha publicado recientemente (diciembre de 1996) nuevas estimaciones de la IED para el período 1992-1995. En éstas se introducen un conjunto de correcciones metodológicas que subsanan en gran medida los problemas de medición que presentaban las cifras anteriores elaboradas y publicadas por el Banco Central hasta 1994. Éstas se basaban sobre una hipótesis desactualizada de *stock* de capital y no captaban nuevos inversores en los sectores productivos, por lo que tendían a subestimar principalmente los flujos canalizados a la industria manufacturera. A su vez, sobreestimaba la participación de la IED en privatizaciones al incluir los aportes realizados en divisas por los socios locales (repatriación de capitales). Cabe señalar, entonces, que las estimaciones actualmente disponibles para antes y después de 1992 no son estrictamente comparables. En este trabajo, la serie 1990-1996 se presenta al solo efecto de referir órdenes de magnitud generales.

en la segunda, en cambio, la industria manufacturera se convierte también en un centro de atracción de inversiones.²

En los primeros años de la década del noventa, la vinculación entre la nueva IED y el proceso de privatizaciones es evidente.³ Más del 60% de la inversión en los sectores privatizados es de origen externo, destacándose los flujos provenientes de los Estados Unidos, España, Italia, Chile, Francia, Canadá y Gran Bretaña, los que tienden a concentrarse en servicios no transables más que en empresas extractivas o productivas (Cuadro 2). Constituyen rasgos notorios el predominio de *newcomers*, incluidas empresas estatales o mixtas, y la participación de inversores de orígenes no tradicionales. Para muchos, la operación encarada en la Argentina es su primera experiencia en América Latina y para algunos, la primera a nivel internacional, constituyéndose en una plataforma de lanzamiento para operaciones similares en la región.

La reactivación de la IED dirigida hacia otros sectores de la economía se acentúa a partir de 1993/1994. Tiende a concentrarse en algunos sectores: por una parte, la industria automotriz –orientada por políticas específicas– y, por otra, las industrias de alimentos y bebidas, y las cadenas de distribución –receptores de inversiones “de mercado” o espontáneas–. Como resultado del crecimiento generalizado de los flujos de IED, el *stock* de capital extranjero en la economía argentina se ha

² Las nuevas estimaciones oficiales no incluyen IED en el sector agropecuario ni en la propiedad inmueble. Las estimaciones de la IED en privatizaciones y en el sector financiero incluyen al universo de empresas. En cambio, las estimaciones para el resto de los sectores privados están basadas en las empresas de capital extranjero integrantes de las 2.000 empresas de mayor facturación en el país. Los datos consignados corresponden a las 256 firmas de este grupo y no se considera ningún factor de ampliación de esta muestra al universo. Algunas pruebas de sensibilidad efectuadas sugieren que la subestimación incurrida en este caso sobre los datos agregados es relativamente pequeña (Ministerio de Economía, 1996). Por su parte, debe aclararse que el rubro Privatizaciones incluye solamente la IED registrada en la operación de “cambio de manos”. Las inversiones posteriores se contabilizan dentro del resto de la IED.

³ Puede estimarse que alrededor de entre el 70% y el 85% de la IED ingresada desde 1990 hasta 1993 se destinó a la compra de activos públicos y a posteriores inversiones en dichas áreas.

multiplicado, creciendo alrededor de 65% entre 1992 y 1995 y alcanzando cerca de los u\$s 25.000 millones al finalizar este último año. La adquisición de activos existentes, tanto públicos como privados, es el principal factor explicativo de este cambio de posición del capital externo. Los “cambios de manos” explican el 53.3% del total de los flujos de IED registrada hasta el tercer trimestre de 1996 (Cuadro 3). Es interesante observar que en el caso del sector privado esta tendencia es particularmente marcada desde 1994, acrecentándose después de las turbulencias financieras derivadas del “efecto tequila”.

Sin perjuicio de la implementación de regulaciones de alcance sectorial que influyeron fuertemente sobre las condiciones de atractividad —como se verá más adelante—, cinco factores de orden general contribuyeron a mejorar el ambiente para la IED en estos años: las políticas de reforma estructural (esencialmente, la privatización de empresas públicas, la progresiva desregulación de actividades y mercados y la apertura comercial); la constitución del MERCOSUR; la estabilización de precios y la reactivación de la demanda interna; la renegociación de la deuda externa y la máxima liberalización de la legislación sobre el capital extranjero. El orden de importancia de estas razones genéricas difiere según los distintos sectores.

El programa de privatizaciones no sólo atrajo directamente IED, sino que generó rápidamente señales positivas para el ingreso de capitales externos. De hecho, la política de privatizaciones, además de los propósitos de reestructuración de los servicios públicos, integró la estrategia de resolución de los problemas de solvencia fiscal y de endeudamiento externo. Asimismo, formaba parte importante del conjunto de reformas estructurales tendientes a liberalizar los mercados de productos y factores, en el que la apertura comercial ocupó un lugar central.

La adopción de un programa rápido y generalizado de liberalización comercial fortaleció la reputación “pro mercado” del nuevo esquema de políticas, al tiempo que favoreció el uso de insumos importados a un menor costo. Así, generó un incentivo adicional para las ET, ya que facilita el comercio intrafirma y la especialización interfiliales. La estrategia de rápido dismantelamiento de las barreras comerciales dentro del MERCOSUR, que incluyó la adopción de un programa au-

tomático de desgravación arancelaria entre los socios regionales, acentuó estas condiciones. Al mismo tiempo, la renegociación de la deuda externa en el marco del Plan Brady, culminada a principios de 1992, contribuyó a reducir la prima de riesgo-país evaluada por los inversores externos.

En el plano macroeconómico, el *shock* de estabilización producido por el Plan de Convertibilidad impulsó un fuerte aumento de la demanda interna a partir de abril de 1991, sostenido hasta finales de 1994. Este movimiento, resultado de un cambio sustancial en las decisiones de aplicación de fondos de los consumidores y de la rehabilitación progresiva del sistema formal de crédito, impactó diferenciadamente sobre los sectores productivos, favoreciendo en la etapa de auge principalmente a los bienes de consumo durable, las especialidades de consumo masivo y los servicios personales. Al tiempo que evidenciaba ya señales de desaceleración, esta trayectoria fue bruscamente interrumpida a principios de 1995 por el "efecto tequila", inaugurando una coyuntura recesiva prolongada hasta mediados de 1996.

En la normativa sobre IED estaba establecida, ya desde 1976, la igualdad de derechos y obligaciones con los inversores nacionales y permitida la incorporación de bienes de capital usados, la capitalización de bienes inmateriales y la remisión de utilidades y repatriación de capitales sin límites. A partir de 1989 se dejó sin efecto la aprobación previa para IED en informática, telecomunicaciones y electrónica. Se mantuvo formalmente el requisito de autorización para los sectores de defensa y seguridad nacional, energía, medios de comunicación, educación y entidades financieras y seguros, excepto bancos.⁴ Paralelamente, la Ley de Reforma del Estado fijó el marco legal del proceso de privatización de empresas públicas con capitalización de deuda externa y autorizó el ingreso de capital extranjero en el programa de privatizaciones de servi-

⁴ Se declaró optativa la inscripción en el Registro de Inversiones Extranjeras. La inscripción proporcionaba la base para el cálculo de la remisión autorizada de utilidades y para el cumplimiento de los plazos y condiciones establecidos para repatriar capitales. Esta medida pierde relevancia al establecerse libertad plena en el mercado cambiario a principios de 1990.

cios sanitarios, electricidad, gas, telecomunicaciones y correos.⁵

En septiembre de 1993 se aprobó un nuevo texto de la Ley de Inversiones Extranjeras que incorporó estas modificaciones. No se establecieron requisitos ni condiciones para la remisión de dividendos —exceptuados además de cualquier tributación específica— y la repatriación de capitales. Se desregularon algunas actividades que permanecían bajo régimen de aprobación previa, se autorizó el otorgamiento de licencias para la explotación y exploración de minas y yacimientos de petróleo y gas —sin alterarse el régimen de propiedad estatal— y se desreguló la comercialización interna y externa de petróleo crudo y combustibles.

2. Distribución y factores de atracción de la Inversión Extranjera Directa (IED) en la industria

El complejo metalmecánico, con eje en el sector automotriz, y, en menor medida, el sector petroquímico atrajeron los mayores flujos de IED canalizados hacia la industria manufacturera en las décadas del sesenta y del setenta. Estas inversiones se dirigieron, casi exclusivamente, a aprovechar el mercado interno. Las industrias agroalimentarias, en cambio, fueron las mayores receptoras de IED en los ochenta, con un sesgo *export-oriented*. En los años noventa el patrón de inserción de la IED en la manufactura se redefine nuevamente, adoptando un perfil que, en parte, combina ambos modelos anteriores y, en parte, invierte las previas orientaciones de mercado.

De acuerdo con el desagregado sectorial de las estimaciones oficiales, las tres ramas mencionadas han concentrado el 92.8% de la IED dirigida a la industria entre 1992 y 1995. Predomina claramente el sector de alimentos, bebidas y tabaco (45.1%), seguido de las industrias químicas y petroquímicas (33.2%) y del complejo automotriz (14.5%) (Cuadro 4). Se

⁵ En noviembre de 1991 se firma el Decreto 2428 por el cual la Argentina adhiere al Convenio Constitutivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones del Banco Mundial.

verá más adelante que. a diferencia de las décadas anteriores, las inversiones en el sector de alimentos y bebidas están en general dirigidas al mercado interno y las del sector automotriz contemplan un componente exportador significativo, si bien casi exclusivamente volcado sobre el mercado regional.⁶

En el sector de alimentos y bebidas, los flujos más importantes de la nueva IED se han concentrado en las líneas de mayor dinamismo de mercado en el período reciente —productos diferenciados de consumo masivo (*branded products*), lácteos y cerveza, y los emprendimientos están encabezados en su mayoría por empresas “recién llegadas”. En el sector de químicos y petroquímicos aparecen dos procesos bien diferenciados: de un lado, la IED en productos de limpieza y tocador (nuevamente, productos diferenciados) y, del otro, la IED por privatizaciones en los polos petroquímicos. En el complejo automotriz, la mayor proporción de IED se da hacia el sector de terminales y montadoras, pero es también muy significativo el flujo en el sector autopartista, dentro de un proceso general de intensa reestructuración sectorial. En ambos casos, la presencia de *newcomers* es importante. Cabe señalar además que en los sectores de alimentos, bebidas y automotriz se han radicado proyectos *greenfield* de magnitudes importantes.

Indudablemente, en el marco de un período de estabilidad de precios, crecimiento del producto y rendimientos financieros atractivos, la decisión de privatizar las empresas públicas y desregular los mercados y la negociación del acuerdo Brady mejoraron la calificación de los papeles y activos argentinos ante los inversores externos. Sin embargo, estas razones generales no alcanzan a explicar el volumen ni la asignación sectorial de los flujos recientes de IED. Si bien se registran considerables inversiones espontáneas o “de mercado”, los incentivos establecidos en diversas y específicas políticas de alcance sectorial (los pliegos de licitación y marcos regulatorios de las

⁶ Cabe aclarar que, en la medida en que las estimaciones en la industria manufacturera resultan de considerar las 189 empresas industriales con participación de capital extranjero pertenecientes al panel de las 2.000 empresas de mayor valor de producción en la Argentina (sin aplicárseles ningún factor de ampliación), puede haber un sesgo estadístico a favor de las ramas en las que predominan empresas grandes.

privatizaciones y los regímenes especiales para el sector automotriz y la minería) aparecen también como factores fuertemente determinantes.⁷

El excelente desempeño del consumo interno en los primeros años noventa explica tanto el interés de las ET por instalarse en la Argentina en el marco de su estrategia de expansión y competencia internacional, como el aumento de la valorización de las empresas locales, principal factor de la decisión de venta por parte de sus antiguos propietarios. La oferta para la venta de algunas empresas bien posicionadas en el mercado local (lo que constituye una singular ventaja de localización) parece obedecer a su inexperiencia o incapacidad para actuar en contextos de economía abierta y fuerte internacionalización y al deseo de sus accionistas de realizar el "efecto riqueza" derivado de la apreciación relativa de la moneda doméstica en términos internacionales.

Las diferentes perspectivas financieras del vendedor y el comprador también juegan un papel importante en la decisión de traspaso. Para el empresario local que vende, el flujo de retorno futuro de su negocio se descuenta a la tasa de interés predominante en el mercado local (alrededor del 15%). Para el comprador internacional, en cambio, la tasa de descuento corresponde a las tasas internacionales (alrededor del 6%). De este modo, los respectivos "precios de compra y de venta" son diferentes y bien apreciados por ambos. Otros factores deben, asimismo, ser considerados. De un lado, está el acceso comparativamente más fluido y, fundamentalmente, más barato (en

⁷ Por otra parte, también hay evidencias de la reactivación de la IED en los sectores de servicios privados no financieros y de la llegada de nuevos inversores sin historia previa en el país. Aquellos emprendimientos de mayor impacto parecen concentrarse en tres rubros: TV por cable, comercio (supermercados y *shoppings*) y hotelería. En todos estos casos, la inversión es protagonizada por grandes cadenas internacionales. En el primer rubro, el acceso se ha dado a través de la compra de paquetes accionarios en un sector que ya había alcanzado un fuerte desarrollo local y este hecho se vincula con una acelerada reestructuración que va de la mano de fuertes cambios tecnológicos en los servicios de transmisión de datos e información. En los otros dos rubros, en general, la inversión ha sido del tipo *greenfield* y está relacionada con el proceso de fuerte concentración que se está desarrollando en el comercio minorista.

general, sin costo) de la filial de ET a los conocimientos tecnológicos. Por otro, mientras la filial tiene en claro su posicionamiento estratégico, definido por la casa matriz, la empresa local, si bien ha enfrentado en este período un contexto de relativa certidumbre macroeconómica, está fuertemente afectada por condiciones de incertidumbre estratégica.

La IED en el sector de alimentos comprende la instalación de nuevas plantas, la expansión y diversificación de negocios de las filiales de antigua inserción y la llegada al mercado local de varias de las corporaciones de mayor facturación a nivel mundial, alentadas por el crecimiento de la demanda interna y la liberalización de comercio, en general y dentro del MERCOSUR. Es importante recordar que, a lo largo de su extensa historia en el país, se desarrolló en la industria alimenticia un liderazgo compartido por grandes firmas locales y por filiales de ET, predominando las primeras en la fabricación de productos "de marca" y las últimas en la producción y exportación de *commodities* y carnes procesadas. Entre estas últimas, las más importantes firmas ya instaladas en el sector han ampliado su capacidad de producción y continúan concentrando el grueso de las exportaciones.

La principal novedad es que desde 1992 varias firmas extranjeras, filiales de ET y otras de origen regional, han ingresado en el primer segmento, principalmente a través de la adquisición de empresas nacionales que detentaban marcas reconocidas y líderes y con sistemas de distribución muy desarrollados. Las filiales de las ET alimenticias, basándose principalmente en sus ventajas relativas de escala para el lanzamiento y *marketing* de nuevos productos "de marca", están en mejores condiciones que sus pares domésticas para adecuarse a los cambios en los sistemas de distribución y comercialización (predominio de las grandes cadenas) y en las pautas de consumo. La nueva IED en alimentos, que encabeza el *ranking* de los montos canalizados hacia la industria manufacturera y es, por lejos, la más importante entre las inversiones no vinculadas a marcos regulatorios específicos, se asocia fundamentalmente con el desempeño del consumo interno.

Se ha registrado asimismo un flujo considerable de IED en el segmento de bebidas alcohólicas, en particular en la industria cervecera, atraído fundamentalmente por las perspectivas

del mercado interno. El consumo doméstico de cerveza ha crecido espectacularmente en los últimos diez años, como resultado de una estrategia exitosa de incorporación de nuevas franjas de consumidores desarrollada por las empresas locales líderes. Este hecho y, más aún, la evaluación de que esta tendencia no ha llegado todavía a su punto de saturación han impulsado el ingreso de nuevos productores, de carácter ya internacional o líderes en los países vecinos, uno de ellos adquiriendo capacidades ya instaladas y otros dos desarrollando proyectos *greenfield*, todos con una agresiva estrategia de *marketing*. En forma aún incipiente, un proceso relativamente similar, aunque exclusivamente bajo la forma de “cambio de manos”, parece comenzar a darse en el segmento de vinos, en este caso más orientado a la exportación.

La parte de la IED en el sector químico vinculada a las líneas de productos de limpieza y de cosméticos y productos de tocador, reconoce características y lógicas de implantación muy semejantes a las de la industria alimenticia. El ingreso se produce principalmente a través de la compra de instalaciones locales, en un movimiento combinado de aprovechamiento de la posición de mercado de la firma adquirida, por una parte, y de paulatino desplazamiento y reemplazo de sus marcas por las internacionales, por la otra.

La IED en petroquímica, en cambio, se fundamenta en la política de privatizaciones y, en este marco, es atraída por las condiciones tecnológicas de los activos transferidos, las perspectivas del mercado interno y del ciclo de precios internacionales y, *last but not least*, por la posibilidad de integrar verticalmente la propiedad y el control de etapas sucesivas de producción configuradas monopólicamente. Cabe señalar que como consecuencia de la privatización del polo petroquímico de Bahía Blanca, las dos filiales de ET que ingresan al sector,⁸ concentrándose en sendas líneas de producción, no sólo adquirieron los activos y las participaciones accionarias públicas, sino también las partes de antiguos socios locales. En sus proyectos futuros de inversión está la ampliación de las insta-

⁸ Una de ellas es de antigua implantación pero multiplica fuertemente su volumen de activos y negocios al incorporar las empresas transferidas.

laciones existentes y la participación en un mega proyecto para la generación de su materia prima básica.

Las terminales automotrices protagonizan también fuertes inversiones, orientadas principalmente a la introducción de nuevos modelos y a la producción de autopartes a escala internacional. Aprovechando las ventajas establecidas por la normativa sectorial, la estrategia de las filiales establecidas y los *newcomers* en el sector de vehículos se basa en una fuerte especialización productiva, con capacidad de exportación, y la ampliación de la gama ofrecida localmente mediante importaciones. En el que aparece como el caso más claro de estrategia de globalización/regionalización, las filiales se reconvierten a través de la producción y exportación de partes, componentes y ciertos vehículos a otras filiales de la corporación, en el marco de una red más integrada de producción y comercialización.

Si bien esta modalidad presentaba algún antecedente aislado en la Argentina, la reestructuración de la industria automotriz y de autopartes iniciada a fines de los años ochenta ha inaugurado un movimiento más general y amplio. Ya en ese momento, las terminales incorporaron tecnologías "estado del arte" para la producción y exportación de ciertos componentes mecánicos y comenzaron a incrementar y diversificar las importaciones de partes para los vehículos locales (Bisang y Kosacoff, 1993).

Esta pauta de especialización emergente fue deliberadamente promovida en los años noventa por las políticas oficiales, con la intención de extenderla al segmento de vehículos terminados. En 1991 se puso en marcha un régimen especial de protección con un sistema de cupos para la importación de automóviles y el beneficio para las empresas instaladas de importar con aranceles menores a los vigentes para los restantes agentes. Como contrapartida, se les exigió un programa de incremento de exportaciones para compensar las mayores importaciones y un plan de inversiones tendiente a modernizar, ganar escala y disminuir la gama de vehículos localmente fabricados (Todesca, 1994). Originalmente previsto para regir hasta fines de 1994, el régimen fue prorrogado hasta 1999 ampliando los incentivos y flexibilizando las condiciones de compensación.

Asimismo, en el marco del MERCOSUR se firmó un acuerdo especial (Protocolo 21) que regula el comercio bilateral entre

la Argentina y el Brasil sobre la base de programas compensados por empresa, establece cupos de intercambio para vehículos y autopartes y exceptúa del pago de aranceles al intercambio realizado bajo esta modalidad. Este conjunto de políticas ha estimulado una fuerte corriente de inversiones en el sector, protagonizadas por firmas controladas o con participación de capitales extranjeros. No sólo las terminales ya instaladas en el país diseñaron planes de inversión importantes, sino que también han retornado empresas e ingresado por primera vez firmas japonesas. Este movimiento es igualmente activo en el subsector de autopartes, en el que, si bien se registran inversiones de ampliación de las capacidades existentes, predomina la compra de antiguas empresas locales.

Se ha producido también un proceso de expansión del número de filiales de empresas extranjeras en la industria papelera, donde no se registraban inversiones significativas desde principios de los años ochenta, en un contexto de demanda estancada. La difícil situación financiera de las firmas locales y el crecimiento del consumo local desde 1992 incentivaron cambios patrimoniales y el arribo de nuevos inversores externos al sector. La nueva IED incluye la modernización de máquinas instaladas y el desarrollo de dos plantas *greenfield* y tiende a modificar el perfil productivo histórico, en la medida en que se concentra decisivamente en algunas líneas de producción (papeles estucados y sanitarios, cartón corrugado) muy favorecidas por la expansión de la demanda doméstica y no demasiado amenazadas (protección natural) por las importaciones.

La IED en otros diversos sectores manufactureros (equipos de telecomunicación, electrodomésticos, envases, hilanderías y tractores) no es sustantiva desde un punto de vista agregado pero conlleva un impacto importante en el proceso de reestructuración del sector. Si bien en cada caso hay factores específicos de naturaleza sectorial, aparecen rasgos comunes significativos en estos emprendimientos. Por un lado, parte importante de las inversiones se destina a la racionalización de operaciones. Por otro, en general, en la estrategia de las firmas se prevé un crecimiento del componente de importaciones y la atención prioritaria del mercado local y, en una perspectiva más mediata, del MERCOSUR.

3. Participación de las Empresas Transnacionales (ET) en la manufactura

La implementación del programa de reformas estructurales y las condiciones macroeconómicas en que se desarrolló a lo largo de este período modificaron fuertemente la estructura de precios y rentabilidades relativas, definieron un nuevo patrón de asignación de recursos y promovieron un acelerado proceso de concentración en la economía argentina. Como resultado, son evidentes algunos cambios importantes en la configuración de los mercados y de las estructuras empresariales.

La emergencia de los consorcios que operan los servicios públicos privatizados y su fuerte presencia entre las líderes dan cuenta del nuevo posicionamiento del capital externo, en la medida en que la mayoría de tales consorcios registra una participación controlante de IED. Estos *joint-ventures* entre grupos locales y empresas extranjeras concentran en 1995 el 16,5% de las ventas totales de las 200 empresas más grandes. Los cambios significativos en el subgrupo de empresas de IED no se reducen a las asociadas con las privatizaciones. Del análisis surge también una alta rotación entre las empresas extranjeras, como resultado de nuevas incorporaciones y pérdida de posicionamiento de algunas empresas existentes. Esta evidencia sugiere un dinamismo particular de los *newcomers* ingresados a los sectores industrial y de servicios privados.

Una síntesis de los efectos de reestructuración en la cúpula empresarial puede ser apreciada en el Cuadro 5, donde se compara la estructura de ventas de las 200 mayores en 1991 y 1995 según una tipología de firmas que da cuenta del origen del capital y de la conformación empresarial (Azpiazu, 1996). Para nuestro análisis interesa señalar el crecimiento relativo de la participación de las empresas de IED en las ventas totales del grupo líder, concentrado en los nuevos *joint-ventures* y en las empresas especializadas.

El dinamismo reciente de la IED en el sector industrial argentino lleva a un cambio significativo en la participación estructural de las ET y otras empresas de capital extranjero. Con el propósito de evaluar el alcance y magnitud de esta tendencia se ha estimado la participación de las empresas extranjeras en la facturación total de las 500 empresas indus-

triales más grandes del país.⁹ En el Cuadro 6 puede apreciarse que el crecimiento de la ponderación de las ET es espectacular durante el período analizado, pasando de una participación del 33% a principios de la década a más del 50% en 1995. Cabe señalar que esta tendencia se reproduce casi por igual en los diversos tramos y tamaños de empresa analizados.¹⁰

En este conjunto de firmas industriales el impacto del proceso de privatizaciones es menor, con la sola excepción del sector petroquímico. La mayor presencia y participación de las empresas extranjeras resulta de la combinación de diversos factores. Por una parte, se explica por las tendencias ya comentadas de ingreso de nuevas filiales, sea a través de inversiones de tipo *greenfield* o por la adquisición de antiguas firmas locales. Éste parece ser el factor de mayor importancia: en 1995 el número de filiales extranjeras entre las 500 industriales mayores alcanza a 214, cuando eran sólo 116 en 1990 y 130 en 1992. Cabe señalar que la mayoría de las nuevas integrantes de este subconjunto son efectivamente *newcomers*.

Por otra parte, hay un efecto de composición sectorial que incrementa la ponderación de las ventas de las filiales extranjeras. En este caso, el mayor crecimiento y dinamismo relativo de los sectores industriales en los que se registra una más alta participación de ET son los elementos que contribuyen al resultado verificado. Los datos analizados hasta aquí no permiten dilucidar si hay también un efecto de mayor productividad en las empresas extranjeras *vis a vis* las nacionales durante este período, lo que podría adicionar otro factor explicativo importante. Sin embargo, de las evidencias presenta-

⁹ El grupo de las 500 empresas industriales de mayor venta en 1995 facturó más de U\$S 60.000 millones, es decir, alrededor del 80% del PBI sectorial.

¹⁰ Este grupo de 500 incluye a las empresas manufactureras y a las de extracción y refinación de petróleo. La empresa de mayor facturación es la petrolera YPF, privatizada a partir de 1993, cuyo monto de ventas en 1995 ascendió a U\$S 4.192 millones. Si bien hay una fuerte participación de accionistas extranjeros en el capital de YPF, no ha podido determinarse que su presencia asuma efectivamente un carácter controlante. Por esta razón y por el hecho de que el estado retiene aún una cierta participación accionaria, en esta estimación se la ha considerado como una empresa nacional. Si se la considerara empresa extranjera, la participación de empresas de IED en la facturación de las 500 más grandes en 1995 alcanzaría a más del 57%.

das en la Parte II de este documento podría inferirse una situación de estas características.

Esta presencia decisiva de las ET en el sector industrial y su fuerte crecimiento a lo largo de los años noventa se manifiesta por igual en la mayoría de las ramas manufactureras (Cuadro 7). Por una parte, aparecen sectores en los que ya en 1990 la participación de las filiales extranjeras era mayoritaria y que se refuerza posteriormente: Electrónica y telecomunicaciones, Artículos de limpieza y cosmética, Electrodomésticos y productos eléctricos, Neumáticos y artículos de caucho, Maquinaria agrícola y Material fotográfico. Por otra, sectores en los que la participación, siendo importante previamente, pasa a ser mayoritaria o muy significativa a lo largo de estos años: Alimentos y bebidas, Química y petroquímica, Extracción y refinación de petróleo, Materiales para construcción y Metales no ferrosos.

Asimismo, llaman la atención algunas ramas industriales en las que no se registraban empresas extranjeras (por lo menos en el grupo de las 500 más grandes) hasta 1992 y que presentan ya en 1995 valores relativos de facturación destacados: Papel y Textil, en particular, y Siderurgia y Metalurgia. Esta última y Cuero, de todas maneras, son las dos únicas agrupaciones manufactureras que, teniendo un volumen de producción importante, registran escasa o nula participación de filiales extranjeras. Cabe señalar que la privatización en el sector siderúrgico es la única transferencia de activos públicos sin presencia decisiva de accionistas externos. Finalmente, en los casos de las industrias automotriz y farmacéutica se constata ya una recuperación de la participación de las ET respecto de 1992 que, de acuerdo con las tendencias de inversión ya comentadas, debería acentuarse en el futuro inmediato.

II. LAS ESTRATEGIAS DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

1. Las empresas estudiadas

El trabajo de identificación de estrategias particulares asociadas a los nuevos flujos de IED en la industria manufacturera argentina se ha realizado a partir del relevamiento de información y entrevistas en profundidad a una muestra representati-

va de firmas extranjeras. El panel de empresas analizadas comprende a 31 firmas entrevistadas entre diciembre de 1996 y enero de 1997, distribuidas sectorialmente del siguiente modo: 10 en alimentos, 2 en bebidas, 5 en automotriz, 4 en autopartes, 3 en equipos de telecomunicación, 2 en electrodomésticos, 2 en químico-petroquímicos, 1 en limpieza y tocador, 1 en envases y 1 en farmacéutica. Considerando el origen del capital, este panel se compuso con 13 empresas europeas, 8 norteamericanas, 3 brasileñas, 2 chilenas y 2 japonesas.

Entre estas 31 filiales, 28 contestaron un formulario estandarizado con datos cuantitativos y cualitativos. Los cuadros que se presentan a lo largo de esta sección se basan en esta muestra.¹¹⁻¹² Si bien éste ha sido el componente principal del análisis, cabe señalar que las evaluaciones recogen también las evidencias de 34 filiales industriales relevadas en Chudnovsky *et al.* (1995) y de otras 10 empresas manufactureras brasileñas actuantes en la industria entrevistadas en el marco de una investigación específica sobre las inversiones de origen brasileño en la Argentina.¹³ Diversos estudios de alcance sec-

¹¹ La selección de firmas no se basó en estrictos criterios estadísticos de representatividad sino en la intención de captar los emprendimientos más significativos, respetando globalmente la distribución sectorial ya comentada en la primera parte de este trabajo.

¹² Las respuestas a preguntas de tipo cualitativo consistieron en ordenar jerárquicamente y definir prioridades entre opciones predeterminadas para los siguientes aspectos: motivación de la inversión, estrategia de producción, estrategia tecnológica, estrategia de inserción internacional, estrategia para el MERCOSUR, factores exógenos de competitividad, factores microeconómicos de competitividad y comparación de la planta en la Argentina con una similar brasileña y otra "de punta" a nivel mundial. A su vez, se invitó a las firmas a desarrollar los aspectos de estrategia de proveedores, capacitación de recursos humanos e investigación y desarrollo. Los cuadros presentados en esta sección "miden", por lo tanto, la opinión de las firmas y su reacción directa frente a la consulta realizada. Cabe señalar que la información fue procesada tomando en cuenta cuatro atributos: a) si la firma era "recién llegada o no"; b) si la inversión instalaba una planta nueva o no; c) el país de origen de la empresa extranjera; y d) el tipo de estrategia según la tipología presentada en la sección anterior. En el caso de la discriminación por país de origen de la firma, no se encontraron diferencias significativas que merecieran una explicación específica y que resultaran de interés para su presentación.

¹³ En el primer relevamiento citado, las empresas encuestadas representaban en 1993 el 90% de la facturación de la industria automotriz, el 100% de

torial han sido también fuente de información y reflexiones (ver bibliografía).

A partir de los datos presentados en los cuadros 8 y 9 puede apreciarse el perfil de las empresas de la muestra. De las 28, 16 son de inversores *newcomer* y 11 desarrollan una planta nueva.¹⁴ De acuerdo con la facturación realizada en 1995, más de las tres cuartas partes se concentra en las filiales de antigua implantación. Sin embargo, el dinamismo previsto por los *newcomers* proyecta su participación estimada en la facturación de 1998 a un tercio del total. Se destaca también la importancia de la participación de los *newcomers* y de los proyectos de planta nueva en el agregado de la inversión realizada y prevista por este grupo para el período 1994-1998: 53.4% y 46.4% respectivamente, valores apreciablemente más altos que los de su participación en el total de ventas en 1995.

La facturación y las exportaciones de este conjunto de filiales alcanzaron el 36,8% y el 59,7%, respectivamente, del total de ventas y exportaciones en 1995 de las ET pertenecientes al grupo de las 400 empresas industriales más grandes. A su vez, la IED concentrada en ellas representa aproximadamente el 75% del total de IED estimado oficialmente en la industria manufacturera para el período 1992-1995. Estos indicadores reflejan la representatividad y la importancia de los proyectos incluidos en este relevamiento y habilitan un ejercicio de generalización de las evidencias, observaciones y conclusiones elaboradas.

Se trata de un grupo de firmas, en promedio, muy exportadoras en comparación con la media del sector industrial argentino. Sin embargo, debe aclararse que hay marcadas diferencias sectoriales en este aspecto: las cifras agregadas están fuertemente influidas por el desempeño de las firmas

equipos de telecomunicación, el 20% de papel y el 15% de alimentos. A su vez, el conjunto de empresas brasileñas encuestadas representan el 90% de la inversión de ese origen en la industria manufacturera argentina en el período 1991-1995.

¹⁴ De estas 11 plantas nuevas, 8 son desarrolladas por *newcomers* y 3 por filiales antiguamente instaladas.

alimenticias exportadoras de *commodities*, principalmente, y por las terminales automotrices (véase más adelante). Esta heterogeneidad se presenta igualmente al considerar el balance de divisas: si en conjunto éste es levemente superavitario se debe al comportamiento de aquellas mismas firmas alimenticias, ya que para el resto de sectores y empresas el balance es negativo. Por otra parte, en comparación con el flujo de ventas e inversiones previsto, el aumento esperado del empleo es relativamente bajo y explicado exclusivamente por los desarrollos previstos por los *newcomers* que instalan plantas nuevas.

2. Una tipología de estrategias

2.1. El marco de análisis

Los trabajos de Dunning (1988, 1994) y los inspirados o coordinados por él realizados en el marco de la UNCTAD (1992, 1995) desarrollan un esquema metodológico y conceptual atractivo para analizar las características de los flujos de IED y de las estrategias de las ET. En lo que sigue se sintetizan los aspectos más relevantes y operativos de dicha propuesta.

Los flujos de IED resultan de la decisión de las firmas de internacionalizar su producción, aprovechando las ventajas de localización ofrecidas por un país o región determinados y haciendo uso de capacidades propias o endógenas (ventajas de propiedad) que le permiten posicionarse mejor que otros inversores (potenciales o existentes) en el mercado receptor. Si los costos de incorporación y organización de una nueva unidad productiva (propia) dentro de la red de activos de la firma son menores que los costos de transacción asociados a la transferencia de aquellas capacidades a un productor local (ventaja de internalización), la empresa decidirá invertir y relocalizar o incrementar la producción en dicho mercado.

En general, las ventajas de internalización, es decir, de retener el control total del proceso productivo internacional dentro de la estructura de la firma, derivan de dos factores diferentes: o bien del carácter estratégico de los activos pro-

ductivos y tecnológicos de la empresa,¹⁵ o bien de la dificultad de organizar el proceso productivo a través del mercado. Por su parte, tanto las ventajas de localización como las de propiedad varían y se recrean en el tiempo y, por otra parte, interactúan, redefiniéndose permanentemente. Las ventajas de localización pueden ser naturales (disponibilidad de recursos), adquiridas o acumuladas (desarrollo de capacidad manufacturera o de infraestructura) o creadas políticamente (reservas de mercado). Las ventajas de propiedad residen en el tipo de activos productivos, financieros o tecnológicos de que disponga la firma, incluido el atributo de una multinacionalidad ya desarrollada.

Dunning reconoce cuatro tipos principales de IED, en los que se combinan específicas ventajas de propiedad y localización: a) IED aprovechadora de recursos (naturales o humanos); b) IED explotadora del mercado interno (nacional o ampliado por un área comercial preferente); c) IED "pro eficiencia", destinada a integrar activamente distintas filiales propias (racionalizando a nivel de productos o procesos); y d) IED incorporadora de activos estratégicos (adquisición de firmas existentes o, más en general, integración de capacidades tecnológicas no necesariamente corporizadas en una empresa), destinada a incrementar las capacidades de la ET y su posicionamiento competitivo global. Las dos primeras tenderían a explicar las formas iniciales de radicación de IED en una economía receptora y supondrían una integración relativamente débil de la filial en la estructura de la corporación (*stand alone*), acotada a la recepción de tecnología, insumos y financiamiento.

Las otras dos, en cambio, formarían parte de un proceso de consolidación de la participación de la ET en la economía huésped y, sobre todo, establecerían un vínculo entre la filial y la corporación más intenso, que podría ir desde una mayor interacción con la estructura productiva internacional (integración simple) hasta la radicación en la filial de funciones productivas y de gestión estratégicas para la corporación (in-

¹⁵ En este caso es difícil distinguir la ventaja de internalización de la ventaja de propiedad.

tegración compleja). En la medida en que se supone que la IED implica poner en juego ventajas de propiedad significativas (principalmente, cuando se trata de aquellas de cuño productivo y tecnológico), estos dos últimos tipos de inversión deberían tener, según Dunning, un mayor efecto sobre el desarrollo de capacidades competitivas del país receptor que los dos primeros.

Presentados los elementos principales de la propuesta de análisis, conviene introducir unas breves aclaraciones. En primer lugar, los tipos de inversión clasificados están estilizados alrededor de un motivo principal, pero, analizando algunos casos prácticos, es factible que aparezca una combinación de razones en las que no se pueda o no tenga sentido establecer jerarquías individuales. En segundo lugar, no toda inversión de "racionalización" es del tipo "pro eficiencia" sugerido por Dunning. En condiciones forzadas de reducción de costos (a partir de la apertura comercial, por ejemplo), las filiales locales pueden desarrollar acciones de racionalización o "eficientizadoras" que no significan o no derivan de intensificar el vínculo con la estructura de la corporación.

La tercera y última aclaración es particularmente importante si se tiene en cuenta una especificidad del caso argentino ya anteriormente marcada. El tipo de IED llamada "incorporadora de activos estratégicos" parece inspirarse más bien en la dinámica de fusiones y alianzas estratégicas que desarrollan las ET a nivel de los países desarrollados o en las sinergias propias de los sistemas de innovación desarrollados. De ahí también el carácter casi orgánico de portadora de competitividad y desarrollo que Dunning le adjudica, al suponerla siempre parte integrante de un salto cualitativo en la capacidad productiva y tecnológica de la empresa. Ahora bien, no cualquier IED destinada a la compra o fusión de firmas o capacidades instaladas asume este carácter. Puede ser, como ya se ha dicho y se insistirá inmediatamente, que una inversión de esta naturaleza se destine exclusivamente a aprovechar las condiciones del mercado interno del país receptor y la filial mantenga un vínculo débil con la corporación.

2.2. Cuatro estrategias de las Empresas Transnacionales (ET) en la Argentina

Si bien en los tipos de inversión estilizados por Dunning se reflejan las características de la IED reciente en la Argentina y su identificación permite avanzar en el análisis, no se corresponden estricta y mecánicamente con las formas concretas asumidas por aquélla. En particular, las estrategias desplegadas por las ET parecen ordenarse en torno a una combinación compleja de los tipos teóricos, por lo que se hace necesario proponer una redefinición.

En las tablas 1 y 2 se presenta una tipología de las estrategias principales asociadas a los flujos de IED ingresados en la economía argentina en los años noventa. Esta tipología se apoya en el marco conceptual referido pero lo recrea a partir de las evidencias encontradas, relacionando diversos elementos claves del desempeño de las filiales de ET y considerando las principales determinaciones ubicadas en el plano sectorial. Para ello, no sólo toma en cuenta las ventajas de localización y propiedad decisivas en cada caso, sino también los factores de competitividad específicos.

En este caso, la estrategia se define por su objetivo principal, entendido, a la vez, como la intención del proyecto y la fuente principal de rentabilidad prevista de la inversión. Así, cuatro estrategias pueden diferenciarse en el caso de la industria manufacturera argentina: "Explotación de recursos naturales", "Productos diferenciados", "Regionalización/Globalización" y "Derivada". Cada una de ellas agrupa varios casos sectoriales, aunque, debe aclararse, tienden a ser las líneas de producción específicas y no necesariamente los sectores completos los que se corresponden con una estrategia determinada.

3. Aspectos comunes en las diversas estrategias

3.1. Racionalización y modernización

Las estrategias de las ET en la Argentina se han redefinido a partir de la apertura comercial y la modificación de las condi-

Tabla 1. *Tipología de estrategias*

Estrategia	Sector	Tipo de inversión	Factor de competitividad	Mercado	Otras acciones	Integración internacional
1. Aprovechamiento de mercados	- Servicios privatizados	- Market seeking - Racionalización - Rent seeking	- Ampliación servicio (nuevos clientes, nuevos servicios) - Ampliación cobranza - Racionalización operativa	- Mercado interno	- Sinergías horizontales	- Stand alone
2. Explotación de recursos naturales	- Petroquímica	- Market seeking	- Aumento escala	- Mercado interno	- Integración vertical	- Stand alone
	- Commodities agroindustriales	- Pro eficiencia	- Aprovisionamiento materia prima	- Mercado mundial	- Reversión mercado int.	- Integración simple débil
3. Productos diferenciados	- Lácteos - Bebidas alcohólicas	- Market seeking - Pro eficiencia	- Renovación de productos - Marketing	- Mercado interno	Réplica parcial perfil productivo matriz	Integración simple débil
	- Alimentos de marca - Limpieza y tocador - Electrodomésticos		- Atención cliente	- MERCOSUR		
4. Regionalización/globalización	Automotriz	- Market seeking (regional) - Pro eficiencia	- Aumento escala - Especialización y complementación	- MERCOSUR	Asignación modelo exclusivo	Integración simple fuerte
5. Derivada	- Autopartes	- Market seeking - Pro eficiencia	- Cercanía al cliente - Especificaciones	- Mercado interno - MERCOSUR	Importación proveedores	- Integración simple
	- Envases (latas y cartón)			- Mercado interno		- Stand alone

Tabla 2. *Tipología de estrategias*

Estrategia	Ventaja de localización	Ventaja de propiedad
1. Aprovechamiento de mercados cautivos	Regulación – mercado cautivo – prestador monopólico – rentabilidad garantizada por tarifas	Seleccionada por la regulación – operador extranjero – banco con títulos argentinos
2. Explotación de recursos naturales	– Privatización – Recursos naturales ----- – Recursos naturales	– Tecnología de proceso – Capacidad financiera – Red de comercialización internacional
3. Productos diferenciados	– Perspectivas mercado interno y regional – Alta relación costo transporte/ precio del producto	– Tecnología de producto – Marca reconocida – I+D diferenciación de producto – Capacidad financiera para: • guerra de precios • negociar con canales concentrados
4. Regionalización/globalización	– Mercado regional protegido – Incentivos a la inversión – “Historia fabril”	– Tecnología de producto – Estrategia de centros regionales – Instalaciones en la Argentina y el Brasil
5. Derivada	– Perspectiva sectores usuarios – Bajos aranceles insumos	– Tecnología de producto – Red de abastecimiento internacional

ciones de competencia. La respuesta inicial generalizada al nuevo conjunto de reglas económicas fue la racionalización de los niveles y estructura de personal y la depuración de estructuras administrativas y comerciales. De forma progresiva y creciente y, por supuesto, desde el inicio en el caso de los nuevos inversores y proyectos, este movimiento se combinó con la adopción de modernas técnicas de organización y manejo del proceso productivo y de nuevas estrategias de comercialización y distribución. En un contexto de reactivación de la demanda interna y de elevada capacidad ociosa inicial, el fuerte incremento de la productividad del trabajo a nivel de las firmas verificado en la fase de auge del ciclo se explica por este tipo de acciones de racionalización a nivel de planta y de los departamentos comerciales y administrativos.

Precisamente, el dinamismo del mercado interno se convirtió en un factor decisivo para las decisiones de inversión de las empresas del panel, tanto para las firmas ya instaladas como para los "recién llegados" (cuadros 10 y 11). Llama la atención la concentración de respuestas en torno de los niveles de mayor consideración, lo que manifiesta la influencia generalizada de este factor, más allá de circunstancias sectoriales específicas. Del mismo modo, es llamativa la escasa ponderación del costo de la mano de obra entre los determinantes de la decisión. Si bien esta situación podría ser compatible de todas maneras con una evaluación de costo laboral alto (en este caso la inversión se materializaría "a pesar de"), la uniformidad de las respuestas parece desestimar la idea de que este elemento sea una barrera importante para las nuevas inversiones. La calificación de la mano de obra tampoco aparece como un factor absolutamente determinante, pero es evidente que su nivel es bien apreciado por la mayoría de las firmas.

La adopción de nuevas técnicas organizativas ha requerido un flujo de inversiones en la incorporación de las llamadas "tecnologías blandas" y en capacitación del personal. En líneas generales, la relación con el personal operativo se funda sobre los criterios de multifuncionalidad y polivalencia, tal que, a diferencia del pasado, no existen necesariamente funciones fijas en el circuito productivo ni separación entre las funciones de producción y supervisión. Es llamativa la gran uniformidad encontrada en los proyectos nuevos respecto de

la preferencia por personal muy joven, con alto grado de educación formal (ciclo secundario o técnico) y, predominantemente, sin experiencia específica previa. Tiende a evaluarse muy positivamente la capacidad de aprendizaje y, en cambio, negativamente el entrenamiento en rutinas laborales (fundamentalmente, organizativas) propias del modelo anterior.

Ahora bien, el objetivo y la preocupación principales de las nuevas inversiones en el área de producción, sea para ampliación de capacidades existentes o para la instalación de nuevas, es la especialización y el aumento de la escala (Cuadro 12), atributos señalados como decisivos en las nuevas condiciones de competencia. En los casos de crecimiento por fusión o adquisición de empresas locales se tiende a desintegrar verticalmente la planta, tercerizando algunas secciones, y se racionalizan actividades, concentrando las áreas administrativas y maximizando las sinergías corporativas. Cabe señalar que, así como la historia previa de la firma y algunos de sus activos (tangibles e intangibles) pueden ser factores de atracción y una buena base para las acciones de reconversión emprendidas en esta nueva fase de la IED, se presentan también casos en los que el equipamiento acumulado impone restricciones técnicas al proceso de definición de los nuevos proyectos. En general, sólo en estos casos, y en particular cuando se trata de nuevos inversores, se desarrolla un proyecto de planta nueva o de inversión *greenfield*.

Las plantas nuevas tienden a incorporar tecnología a nivel del estado del arte internacional en las áreas de producto y gestión y, en menor medida, también a nivel de procesos. Es en este último aspecto donde aparecen las mayores heterogeneidades y asimetrías, no sólo entre los proyectos de modernización y los *greenfield* (Cuadro 13), sino también en relación con las mejores prácticas internacionales. En este sentido, la circunstancia más reiterada en todos los proyectos observados es que la menor escala de los emprendimientos en la Argentina (generalmente, no pasan del nivel inferior del rango óptimo) induce la adopción de un relativamente menor grado de automatización en algunas etapas.

Sin perjuicio de ello, la impresión mayoritaria de los inversores consultados es que, desde el punto de vista de su eficiencia operativa, las plantas argentinas comparan relativamente

bien con sus similares brasileñas y también, aunque en menor medida, con las “de punta” a nivel internacional (Cuadro 14). Los problemas principales están en la escala de producción y en la estructura de proveedores, hecho que influye sobre el rango y la calidad de la tecnología de proceso incorporada. En este sentido, aparece una diferencia marcada entre las inversiones en plantas nuevas y las de modernización o ampliación de plantas existentes: estas últimas manifiestan más agudamente aquellos problemas y se comparan también desfavorablemente con la *best practice* en equipamiento y técnicas de producción.

Obviamente, estas consideraciones influyen en la evaluación que hacen las firmas de sus atributos endógenos de competitividad (Cuadro 15). El tono general es que aquellos factores mejor desarrollados y más beneficiosos para su posición competitiva global residen en los aspectos de atención a la demanda y el cliente (marca, asistencia técnica, servicios al usuario), pero que subsiste un problema de precios. Cuando la evaluación es discriminada según se trate de plantas nuevas o viejas, hay diferencias evidentes en el papel que juegan los elementos más asociados a la producción, en particular la escala y la flexibilidad de la planta. En las nuevas estos factores están claramente mejor conceptuados y, probablemente, explican los comparativamente menores problemas con el precio interno que estos productores creen tener.

Cabe señalar que en todos los casos, una vez completadas las inversiones sustantivas de instalación, adquisición, modernización o ampliación de la planta, se prevé un flujo permanente de inversiones destinadas a mantener el nivel operativo o las actividades de optimización. Según los casos y los sectores, esta corriente adicional alcanzaría anualmente un valor de entre el 5% y el 10% de la inversión inicial, es decir, en línea con las previsiones habituales sobre amortización o reposición del equipamiento.

3.2. Integración internacional

Generalmente, en la nueva estrategia de las filiales las actividades se concentran en lo que es el “corazón” del negocio de la

corporación y, por lo tanto, la configuración de la filial argentina tiende a replicar, si bien parcialmente, el perfil productivo internacional de la ET. La mayor identificación verificada entre la filial y la estructura global se circunscribe exclusivamente a una parte del *mix* de producción o de la gama de productos ofrecidos, y no comprende en absoluto el esquema de funciones estratégicas de la corporación. En particular, las filiales no internalizan las actividades de investigación, desarrollo y diseño de procesos, productos y aplicaciones y lo hacen sólo parcialmente —básicamente, adaptaciones— en el caso del *marketing* y el desarrollo de mercados.

En correspondencia con lo anterior, las filiales ubicadas en los sectores transables internacionalmente tienden a adoptar una estrategia de especialización en ciertos productos o líneas de producción y de complementación con otros puntos de la estructura internacional de la corporación, implementando una función de producción abierta a nivel de procesos (insumos) y de productos (gama de finales). Esta estrategia de racionalización y reconversión intrafirma, del tipo “pro eficiencia” a la Dunning, se despliega particularmente sobre el espacio ampliado del MERCOSUR. Predomina, por lo tanto, una lógica de complementación productiva que genera, a escala regional, un crecimiento del comercio intraindustrial.¹⁶ Como se verá inmediatamente, el grado de desarrollo y la intensidad del vínculo regional varían fuertemente entre los diversos sectores.

Precisamente, la multinacionalidad es una ventaja de propiedad relevante para las ET con filiales residentes en los países miembros de un proceso de integración comercial, en particular si el proceso de liberalización comercial es rápido y generalizado, como es el caso del MERCOSUR. Sus estructuras organizativas les permiten capturar tempranamente los beneficios derivados de las menores barreras a la circulación de bienes y factores productivos dentro del espacio integrado. Consecuentemente, las ET han demostrado creciente interés en adecuar sus estrategias productivas y de distribución a escala regional

¹⁶ El impacto sobre la evolución de las capacidades fabriles y el tejido industrial local es sumamente heterogéneo y, *prima facie*, incierto, toda vez que en estos casos tiendan a predominar actividades de ensamblaje de componentes o subconjuntos importados (Kosacoff, 1994).

(cuadros 16 y 17), especialmente en los sectores no dedicados al aprovechamiento intensivo de ventajas naturales.¹⁷

Aparecen marcadas diferencias por tipo de empresa y sector en la velocidad de adopción y el período de maduración de una estrategia de especialización que lleve a cambios sustantivos en la localización de la producción entre filiales. Los nuevos proyectos tienden a ser diseñados desde un principio a escala del MERCOSUR y, por lo tanto, adoptan en general un esquema definido de especialización y complementación entre las filiales. Las empresas ya instaladas, en cambio, recorren más bien una trayectoria de especialización “lenta”, que se articula con una estrategia de saturación en el corto y mediano plazo de las capacidades ya instaladas. Esta decisión reconoce un comportamiento estratégico, de largo plazo, de la firma y, a la vez, también sus expectativas sobre el ciclo de corto plazo de las economías de la región.

En esta trayectoria, la primera etapa suele concentrarse fundamentalmente en la importación (y, por ende, la exportación de alguna filial “socia”) de bienes finales para ampliar la variedad de oferta o para “testear” el mercado o de insumos para abaratar el costo de producción local. Es recién a mediano o largo plazo que la estrategia de complementación prevé la posibilidad de adoptar un esquema de especialización basado en la relocalización de actividades y, por lo tanto, puede contemplar una redefinición más permanente de los intercambios.

En síntesis, la definición de una nueva estrategia en relación con el MERCOSUR combina, en proporción distinta según el tipo de firma y el sector principal de actividad, un componente de progresiva especialización, un componente de mayor internacionalización –por vía de comercio y, menos generalizadamente, de nuevas inversiones– y un componente de mayor integración regional de las actividades en una estructura propia o en una red de asociaciones. La complejidad de este panorama dificulta la identificación de un factor específico o

¹⁷ La activa presencia de grandes ET en diversos segmentos de alimentos industrializados lleva a que aparezcan paulatinamente algunos flujos comerciales basados en especializaciones por filial. Sin embargo, estas corrientes comerciales parecen fuertemente dependientes, más que nada, de los ciclos de demanda en los respectivos mercados domésticos.

crítico de localización (dentro del MERCOSUR) de los nuevos emprendimientos en el que las firmas fundamenten sus expectativas y su posición competitiva.

3.3. *Ciclo económico y coyuntura*

Como quedó dicho, las perspectivas macroeconómicas —entendidas como una combinación de las expectativas privadas sobre evolución de los mercados nacionales y sobre el sostenimiento del conjunto de políticas económicas predominantes— parecen ser un factor importante en las decisiones estratégicas de localización y, en este sentido, habrían beneficiado en los primeros años de la década algunas implantaciones en la Argentina. La proximidad al cliente es un factor señalado repetidamente por las empresas de origen regional para explicar sus decisiones de localización en el país socio. Esta respuesta se vincula con las dificultades de acceso al mercado para exportadores relativamente nuevos y a la importancia que, en el marco de una competencia más acentuada por la apertura de las economías, las firmas comienzan a otorgar a las actividades de desarrollo del mercado.

En líneas generales, todos los proyectos analizados se decidieron antes de fines de 1994, es decir, en la etapa de fuerte reactivación de la demanda doméstica. Puede afirmarse que la mayoría estimaba proyecciones de crecimiento en línea con las tendencias reflejadas hasta ese momento. El *lag* entre el momento de evaluación de las condiciones y de decisión de la inversión y el momento de entrada en régimen de producción —que alcanza a uno o dos años, generalmente— afectó su evolución. Si bien se preveía una desaceleración del consumo, una vez alcanzado el efecto de saturación de las demandas postergadas, de ningún modo estuvo en las consideraciones de los planificadores estratégicos una recesión como la inducida por el “efecto tequila” a partir de 1995.

El impacto sobre la situación de los proyectos es heterogéneo, pero en todos los casos no despreciable. Debe decirse, en primer lugar, que los proyectos tienden a integrar un movimiento estratégico de las corporaciones (esto parece ser también válido para las inversiones chilenas y no necesariamente

para las brasileñas) y, por lo tanto, la recesión no induce a considerar una hipótesis de salida del negocio. Pero, sin duda, afecta de modo importante el *cash flow* previsto del proyecto. En ese sentido, es evidente que si la situación del mercado interno hubiese sido de algún modo prevista, los parámetros de capacidad se hubieran ajustado o, en los casos en los que la restricción de escala es fuerte, se hubiera demorado la puesta en marcha. Esta consideración no alcanza a los proyectos definidos sólo para la exportación, una minoría, y presenta ciertos matices para aquellos casos en los que se da una acelerada reestructuración intrafirma a escala regional, como ocurre en la industria automotriz.

Los proyectos desarrollados *greenfield*, de instalación de planta nueva o de ampliación de planta presentan actualmente un nivel de capacidad ociosa superior a la proyectada inicialmente. Esto ha llevado a anticipar exportaciones, en general al MERCOSUR y en particular al Brasil, dada la reactivación del consumo interno que siguió al *shock* de estabilización a fines de 1994. En los casos de adquisición de firmas locales es evidente que el valor efectivo de compra, cuya definición depende mucho más de los niveles de facturación presentes y previstos que del patrimonio o los activos productivos, hubiese sido menor. Más allá de estas consideraciones, es también evidente que las filiales tienen respaldo financiero para sobrellevar el período recesivo y se benefician de ganancias de partes de mercado derivadas del proceso de concentración.

4. Las especificidades sectoriales

El desempeño de las empresas encuestadas, analizadas de acuerdo con su estrategia principal, presenta las siguientes características sustantivas (Cuadro 18): de acuerdo con su participación en la facturación total de 1995, los volúmenes mayores se concentran en las estrategias de "regionalización/globalización", "explotación de recursos naturales" y "productos diferenciados". En función de la entrada en producción de los proyectos nuevos actualmente en desarrollo, para 1998 se prevé que la estrategia de regionalización explique por sí sola la mitad de la facturación del grupo.

A su vez, la estrategia vinculada a la explotación de recursos naturales es esencialmente exportadora, mientras que la de regionalización tiene también un coeficiente de exportaciones relativamente elevado. Entre ambas explican más del 90% de exportaciones de esta muestra, pero sólo la primera de ellas tiene un balance de divisas superavitario. Los mayores volúmenes de inversión se registran en la estrategia de regionalización, con predominio de los proyectos nuevos, y en la de productos diferenciados, en este caso con mayor importancia relativa de los *take overs*. Es precisamente la radicación de nuevas instalaciones la que explica que la estrategia de regionalización, exclusivamente, contribuya positivamente a la generación de empleo prevista por esta muestra de empresas. En cambio, las más intensivas en mano de obra –productos diferenciados y derivada– prevén congelar o disminuir para 1998 sus actuales niveles de empleo.

4.1. Explotación de recursos naturales

La estrategia de “explotación de recursos naturales” corresponde a la IED ingresada en petroquímica y en el segmento de la industria alimenticia de *commodities* agropecuarias, en particular aceites y carnes cocidas. Más allá de las diferencias entre ambos rubros que se considerarán inmediatamente, la disponibilidad y el costo de la materia prima (gas en un caso, soja y carne en el otro) constituyen la ventaja de localización principal y el factor más importante de la decisión de inversión (Cuadro 19). Comparten también los factores de competitividad que orientan decisivamente su estrategia de producción actual: el aumento de la escala de producción y el aprovisionamiento garantizado de materia prima, sea a través de la integración hacia atrás o del desarrollo de contratos y vínculos de largo plazo con los proveedores (Cuadro 20).

En ambos sectores la mayor parte de los nuevos flujos de IED están protagonizados por filiales de antigua implantación. Sin embargo, el ingreso al polo petroquímico de Bahía Blanca, que constituye el grueso de la IED en esta rama, se vincula con el proceso de privatización emprendido en 1995. Ahora bien, en este sector la inversión es predominantemente “pro merca-

do interno”, la vinculación con matriz es débil (*stand alone*) y las ventajas de propiedad más significativas son el dominio tecnológico del proceso productivo y la capacidad financiera. Cabe señalar que en este caso la privatización impulsa la reconversión del sector hacia un modelo de integración vertical intrafirma, en línea con la configuración internacional predominante en la industria (López, 1996).

Las inversiones en elaboración de aceites y procesamiento de carnes, antes y ahora orientadas principalmente a la exportación al mercado mundial –y no regional– (Cuadro 21), son del tipo *efficiency seeking* y en las que la ventaja de propiedad esencial es la disposición o el control de canales de comercialización internacional. En este sentido, la función de la filial local ha sido tradicionalmente, y sigue siendo, la de proveedor a la corporación de productos de relativamente bajo grado de elaboración. A partir de la apertura, por otra parte, diversifica su estrategia comercial y comienza a ser también distribuidor en el mercado interno de insumos o alimentos elaborados en otras filiales y puntos de localización de la ET.

Las actividades o las líneas de producción dirigidas al mercado interno tuvieron siempre una participación menor en el volumen de negocios de estas filiales y compartían las siguientes características: o bien se trataba de productos de inferior calidad a los exportados o bien se trataba de actividades alejadas de las centrales para la corporación que habían sido desarrollados como negocios puntuales. La apertura y las perspectivas de evolución del mercado interno inducen un replanteo de estos segmentos. En un caso, los negocios marginales son desactivados y reemplazados por la comercialización de productos importados de la corporación, aprovechando la cadena instalada de puntos de aprovisionamiento de la materia prima. En otro, se cierran las líneas de producción y se las reemplaza por líneas de las plantas dirigidas al mercado externo (lo que tiende a elevar la calidad del producto) o también por importaciones.

4.2. *Productos diferenciados*

La estrategia de “productos diferenciados” corresponde a los sectores de alimentos “de marca”, limpieza y tocador y elec-

trodomésticos. Las condiciones de economía cerrada, si bien habían sido aprovechadas por filiales de ET para instalar capacidades en el país en una estrategia *stand alone* con una pobre tecnología de producto, había permitido también el desarrollo de exitosos productores y marcas locales, generalmente a través de la "copia". La apertura redefine las condiciones de competencia en el mercado doméstico y potencia las ventajas de propiedad de las ET, precisamente en un período en el que estos sectores atraviesan una fase de internacionalización caracterizada por una agresiva política de captación de mercados y fusión de activos.

En este marco tiende a reducirse el margen de maniobra para las empresas locales, al mismo tiempo que la explosión del consumo interno y la constitución del MERCOSUR refuerzan las ventajas de localización para sectores que, como éstos, gozan de una cierta "protección natural" por la relativamente elevada relación costo de transporte/precio del producto (Cuadro 19). De ahí que parte importante de la IED registrada es por "cambio de manos". En este sentido, si bien se trata de inversiones tendientes a aprovechar el mercado doméstico (a veces ampliado al MERCOSUR), la estrategia tiene también un componente de incorporación de activos estratégicos para la corporación y de racionalización de actividades intrafirma (esto último a escala del MERCOSUR y en particular para el sector de electrodomésticos).

El éxito de la estrategia depende de la capacidad de diferenciar productos en mercados de consumo masivo (Cuadro 20). Para ello, los factores de competitividad principales están en la renovación permanente de la oferta de productos, el despliegue de *marketing* y publicidad y, en el caso de los productos de consumo durable, la prestación de servicios de atención al cliente. Las filiales de ET parecen adaptarse mejor a esta situación ya que las ventajas de propiedad puestas en juego en este caso residen fundamentalmente en el desarrollo de la tecnología de producto, la capacidad de I+D para la diferenciación de productos y el desarrollo de mercados, la disposición de marcas reconocidas internacionalmente y la capacidad financiera para absorber o desplazar a los locales.

Cada uno de estos sectores abarcan múltiples líneas productivas diferentes y las ET tienden internacionalmente a concen-

trarse sobre un grupo de ellas, con mayor nitidez en su actual fase de desarrollo, lo que explica las operaciones cruzadas de ventas y asociaciones que han proliferado últimamente. En líneas generales, las filiales instaladas en la Argentina tienden a reproducir y especializarse en el *core business* de la corporación, lo que las lleva también a desprenderse de algunos activos y a integrarse en forma complementaria en el MERCOSUR (con matices, menos en alimentos y más en electrodomésticos) (cuadros 21 y 22).

Más allá de que todos estos sectores de la industria se beneficiaron de la coyuntura de incremento del consumo hasta 1994 y retrajeron fuertemente las ventas con la recesión posterior, aparece una situación estructural del mercado que los diferencia y condiciona la estrategia de las filiales y, fundamentalmente, sus perspectivas de inversión. En el caso de la industria alimenticia, se considera que el mercado puede crecer dinámicamente a través de la sofisticación de productos, siempre que el precio medio de éstos baje. En otros términos, se trataría no sólo de diferenciar productos sino de inducir a un *upgrading* en el consumo. En el caso de los electrodomésticos, en particular en los de línea blanca, se considera que el mercado está saturado y que sólo hay espacio para crecer por concentración relativa y hacia el MERCOSUR.¹⁸ En el sector de limpieza y tocador, ambas situaciones se replican en líneas distintas.

Cabe señalar que en el caso particular de los sectores de lácteos y cerveza aparece una combinación de los rasgos propios de la estrategia de "productos diferenciados" y de la estrategia de "explotación de recursos naturales". Como en esta última, la disposición de una ventaja natural y las inversiones tendientes a aumentar la escala de producción son factores de competitividad significativos. Al mismo tiempo, tal como en la otra estrategia, el desarrollo de marcas y la renovación y ampliación de la oferta de productos (especialmente, en lácteos) son también atributos decisivos, y las perspectivas de un

¹⁸ Por lo menos dos grandes productores internacionales de línea blanca (un norteamericano y un europeo) que en el momento del *boom* de consumo habían anunciado inversiones de instalación de nuevas plantas han desactivado esos proyectos y prosiguen con una estrategia comercial de distribución de importaciones.

mercado local (y regional) dinámico es el principal factor de atracción. Para las empresas de IED, la disposición de una marca internacional reconocida es su ventaja de propiedad principal.¹⁹

Las filiales del sector alimenticio han aumentado la importación de productos finales, para complementar la gama de productos ofertados o para desarrollar una nueva marca. Tienden a priorizar el desarrollo de nuevos productos en el mercado a través de importaciones temporarias, no necesaria ni siquiera principalmente originadas en otros países del MERCOSUR, que luego son sustituidas por producción local. En el caso de aquellas ET con filiales en la Argentina pero no en el Brasil, la nueva estrategia puede contemplar no sólo la exportación al MERCOSUR de productos de fabricación local sino también de importaciones desde terceros países sin elaboración posterior (reexportaciones).

Las ET alimenticias que tienen filiales en varios de los países de la región parecen transitar una estrategia de saturación de las distintas capacidades propias de producción disponibles y de aprovechamiento puntual de los ciclos de demanda interna en cada uno de ellos. En este marco, las corrientes de exportaciones e importaciones intra-firma se ajustan a las condiciones de demanda imperantes y permiten maximizar el aprovechamiento de la capacidad instalada sin que se prevean, al mismo tiempo, inversiones mayores. El comercio libre de aranceles y la mayor armonización de estándares técnicos y de normas de comercialización entre los países del MERCOSUR ha posibilitado esta estrategia de mayor complementación. Cabe señalar, por otra parte, que en este sector no se prevé, por lo menos a mediano plazo, un proceso importante de relocalización de actividades o de líneas de producción entre las filiales de una misma corporación. En este sen-

¹⁹ Una empresa de origen chileno que ingresó al sector de cerveza comprando dos firmas locales, negoció una licencia con la principal marca internacional (norteamericana) para fortalecer su posición competitiva en el mercado argentino. La idea es que, dada la configuración de este mercado en la Argentina, sólo puede competirse con una marca reconocida. De hecho, la compra de las instalaciones parece haber sido en este caso una condición para acceder a la licencia.

tido, no parece haber en esta etapa una estrategia de especialización que vaya más allá de restricciones dadas por la dotación de materias primas.

En electrodomésticos, en cambio, es evidente que la nueva modalidad de inscripción en el mercado regional es central para el proceso de reconversión y reestructuración de la rama. En la Argentina se localizaría fundamentalmente el ensamblaje de líneas de producción de una escala relativamente menor y de cierta sofisticación, a partir de componentes importados y con escasa integración nacional de partes de bajo contenido tecnológico. Los componentes y equipos mecánicos complejos serían importados desde otras filiales o proveedores internacionales, algunos de ellos del Brasil, al igual que las líneas de finales de mayor escala y menor complejidad (desde el Brasil) o de mayor calidad, complejidad y sofisticación (desde los Estados Unidos o Europa). A su vez, el mercado regional sería el destino principal de las exportaciones argentinas.

En síntesis, la estrategia de "productos diferenciados" tiende a combinar inversiones destinadas a aprovechar el mercado doméstico y acciones de reestructuración intrafirma, del tipo *efficiency seeking*. De todas maneras, con la excepción del sector de electrodomésticos, la inserción de la filial en la estructura internacional de la corporación es relativamente débil.

4.3. Globalización/regionalización

En la industria automotriz es donde se despliega más definitivamente una estrategia de "globalización/regionalización". Los proyectos de inversión se definen para la explotación del mercado regional y se articulan con las inversiones que las filiales desarrollan en el Brasil. La estrategia internacional de las ET automotrices tiende a basarse en la implantación de centros regionales en los que se instala y replica la producción de los modelos de distribución masiva, con el concepto de que tanto el vehículo como las partes y piezas son intercambiables entre los distintos centros. El MERCOSUR ha pasado a ser uno de éstos y se lo considera como una de las áreas (las otras se ubican en Asia) que contribuirán en mayor medida

en el futuro inmediato a la expansión de las ventas mundiales de las montadoras.²⁰

La escala de producción y un esquema de fuerte especialización y complementación, propio de una relación de integración activa en la red internacional de la corporación, son los factores claves de competitividad sobre los que se asienta la estrategia, consolidada en la Argentina recién avanzados los noventa (Cuadro 20). En el caso de los proyectos desarrollados en la Argentina en particular, las exportaciones previstas (en promedio de todas las filiales, alrededor de 50% de la producción) se dirigirían en su mayor parte al Brasil y en mucha menor proporción a otros países de América Latina, mientras que las importaciones, tanto de vehículos terminados como de partes y piezas, provendrían del mercado regional y de otros orígenes, siendo la proporción respectiva muy diferente para las diversas terminales (cuadros 21 y 22).

Sin duda, las perspectivas de la demanda regional o, en el caso específico de la Argentina, la fuerte reactivación del consumo en esta década (de 90.000 unidades en 1990 a 400.000 en los últimos años) convirtieron a la región en un mercado interesante, por una parte, y, por otra, alcanzan una escala que justifica la instalación de producción local. La propia historia fabril del sector en la Argentina proporciona no sólo plantas en funcionamiento, sino, fundamentalmente, capacidades y habilidades desarrolladas en recursos humanos y proveedores, lo que es también un factor que puede facilitar la decisión de inversión. Por otra parte, la apertura comercial favorece el esquema de integración entre filiales que caracteriza la estrategia internacional actual de las ET del sector.

Sin embargo, la ventaja de localización decisiva y que explica la naturaleza de los proyectos desarrollados en la Argentina deriva del régimen especial que regula la industria auto-

²⁰ Las expectativas para el MERCOSUR en conjunto son de un mercado de 2.5 a 3 millones de vehículos al año. De acuerdo con los proyectos ya desarrollados o en marcha, la capacidad instalada en la Argentina será para 1998 de entre 680.000 a 800.000 unidades. Con variantes entre los diversos productores instalados, la distribución de las capacidades previstas entre las filiales de la Argentina y el Brasil es aproximadamente de 1 a 4.

motriz a nivel local y de su articulación con el esquema de protección definido para el MERCOSUR en su conjunto²¹ (Cuadro 19). El Régimen Automotriz no sólo protege, por lo menos hasta 1999, a las terminales instaladas de una competencia abierta en el mercado doméstico, sino que además ha provisto los mecanismos de financiamiento de la reconversión a nivel microeconómico. Ahora bien, la historia de la reconversión sectorial en la Argentina en los noventa, que es la historia de la IED y de las estrategias de las ET en el sector, parece tener dos etapas claramente diferenciadas.

En la primera, iniciada en 1991 junto con el Régimen y en un contexto de incertidumbre sobre la evolución de la economía y la sustentabilidad de las reformas, se perciben dos estrategias conceptualmente similares. Por una parte, las terminales ya instaladas en el país racionalizaron fuertemente sus operaciones y métodos de gestión y aprovecharon el *boom* del mercado interno con producción local e importaciones subsidiadas, utilizando al máximo la capacidad instalada, modernizando algunos sectores de la línea de montaje que presentaron tempranamente algunos estrangulamientos, sin introducir cambios mayores en la tecnología de producto. Por otra, los *newcomers* se propusieron acceder a una cuota de divisas para importaciones subsidiadas, desarrollando un proyecto de producción y exportación al mercado regional de vehículos utilitarios —en general, tecnológicamente antiguos— en una escala relativamente baja.

²¹ Hasta el momento, la normativa sectorial en el MERCOSUR se basa en el reconocimiento y aceptación de los respectivos regímenes nacionales de la Argentina y el Brasil que, más allá de algunas diferencias importantes en el diseño, tienen una matriz común. A partir de 1999 se prevé la existencia de una normativa común, que está en discusión, y la vigencia de un arancel externo común ya establecido en 20%. Las negociaciones entre ambos gobiernos para armonizar la normativa sectorial ha pasado por etapas conflictivas, en particular alrededor del problema del potencial desvío de inversiones inducido por los respectivos incentivos establecidos y, de hecho, aún no se ha establecido un régimen único. Este conflicto puede haber influido en alguna medida sobre los parámetros concretos de los proyectos de inversión adelantados por las ET en ambos países. Sin embargo, en ningún momento parece haber estado en duda la decisión de localizar instalaciones en ambos en una estrategia definida de especialización y complementación.

Ya inicialmente, la reconversión y las estrategias productivas se desplegaban sobre el espacio regional y las capacidades instaladas en cada uno de los países tendían a configurar los patrones de especialización respectivos. Más allá de ciertas preferencias de la demanda (automóviles de dos puertas en el Brasil y de cuatro puertas en la Argentina) el criterio de especialización asignaba los modelos de automóviles de más lujo y algunos vehículos comerciales a las localizaciones en la Argentina, mientras que los automóviles para mercados masivos serían producidos en el Brasil. El tamaño del *batch* era decisivo: la Argentina presentaría ventajas –o, más propiamente, menos desventajas– en aquellas líneas donde las escalas de producción son menos decisivas para la competitividad.

Hasta 1994 el consumo interno se expandió por encima de lo esperado y, si bien las exportaciones sectoriales crecieron a tasas históricamente muy altas, las importaciones lo hicieron mucho más. Todas las terminales incurrieron en mora en la compensación de divisas exigidas por el Régimen, a pesar de que las condiciones y los plazos de compensación fueron paulatinamente flexibilizados. De hecho, forzadas por la regulación, las exportaciones se concentraron en partes y piezas, originadas fundamentalmente en plantas relativamente *state of the art* instaladas por algunas terminales con fines de exportación a finales de los ochenta. Las exportaciones de autos terminados tenían una baja contribución marginal, compensada por los elevados precios percibidos en las ventas internas. En el marco de una protección especial, las exportaciones resultaban el “precio” a pagar por las terminales instaladas para conservar el *market share* doméstico.

A lo largo de esta etapa, el crecimiento de la demanda y el Régimen facilitaron sin duda la adaptación de las firmas a las condiciones de mercado más abierto impuestas por las reformas y la sobrevivencia de la industria. Sin embargo, más allá del incipiente proceso de especialización, la producción local seguía registrando problemas de escala, calidad baja y precio elevado. Al mismo tiempo, el Régimen se había prorrogado hasta 1999, se había definido un arancel externo común para el MERCOSUR relativamente elevado (20%) y se habían consolidado las perspectivas de evolución de la demanda regional. En este marco, dos grandes ET, que habían abandonado la

producción directa en la Argentina a principios de los ochenta, decidieron la instalación de sendas plantas nuevas, fuertemente integradas con el Brasil, para la producción de un vehículo de última generación, inaugurando la segunda etapa de la reconversión.

Es probable que dada aquella evolución económica y política, la lógica más cosmética de la primera etapa de la reconversión automotriz no pudiera sostenerse por mucho tiempo, pero, sin duda, la decisión de los *newcomers* aceleró los tiempos de todos los participantes. A partir de ahí se confirmaron los proyectos de otra planta nueva y de ampliación y modernización de una existente y se reformularon incluso los proyectos de vehículos utilitarios, adaptándolos a modelos más modernos. A lo largo de 1997 y 1998 estos distintos proyectos entrarán en producción.

La lógica de especialización se mantiene pero la concentración a nivel de producto es mucho mayor. La estrategia contempla la producción de un modelo en un rango de escala satisfactorio (incluye una gama variable de submodelos), de asignación exclusiva dentro del MERCOSUR y, por lo tanto, con un nivel de exportaciones considerable. La oferta local se completa con importaciones desde el Brasil (donde se desarrolla una estrategia productiva similar) y, en menor medida, desde otras filiales. El plan de producción se desarrolla en común con la filial brasileña. En este marco, además del control de la tecnología de producto, la ventaja de propiedad más significativa parece ser la presencia productiva en la Argentina y en el Brasil simultáneamente, ya que se facilita la compensación de divisas y, con ello, el acceso a las importaciones subsidiadas. Nuevamente, esta ventaja de propiedad está "generada" por las regulaciones sectoriales.

Las terminales admiten que, una vez desarrollados plenamente los proyectos en marcha, habrá exceso de capacidad instalada en la Argentina, aun considerando la cuota de exportaciones previstas al mercado regional y entendiendo que no está en sus planes generar un volumen significativo de exportaciones al resto del mundo (Cuadro 21). Prevé, por lo tanto, una fuerte competencia en el mercado doméstico, en la que parecen correr con cierta desventaja las firmas locales licenciatarias de marcas internacionales —por su menor capaci-

dad financiera y la no disposición de filiales propias en el Brasil-. Prevén también que seguirá siendo necesario un régimen especial de protección común para el MERCOSUR, más allá del arancel externo ya definido. Las razones de la sobreinversión probable, a nivel del conjunto del sector, derivan del umbral de escala necesario para cada proyecto en la nueva estrategia y de que la permanencia en el mercado depende del desarrollo de ese nuevo proyecto.

El impacto de los nuevos proyectos sobre la industria proveedora local es fuerte y acelera y profundiza el proceso de reestructuración en el segmento autopartista que ya venía acompañando los cambios en el complejo automotriz (véase más adelante). En primer lugar, si bien las terminales han pasado a ser, en general, montadoras de subconjuntos, el número de proveedores por planta se reduce en relación con las prácticas corrientes en la estructura anterior, debido a las nuevas exigencias de escala y calidad en la producción de partes. Las filiales automotrices han encarado una selección de proveedores locales, que incluye de hecho a autopartistas instalados en el Brasil, sobre la base de cotizaciones pensadas para contratos de aprovisionamiento de largo plazo. En segundo lugar, las propias terminales han “importado” proveedores, instalando firmas vinculadas patrimonialmente o alentando la radicación de autopartistas independientes que son proveedores internacionales de la corporación.

4.4. Estrategia “derivada”

Finalmente, es posible tipificar una estrategia “derivada” en algunas industrias proveedoras de insumos específicos, cuya dinámica está gobernada y se explica por los cambios en los sectores usuarios. Los casos más destacados de IED de este tipo son la industria autopartista, la industria de envases (fundamentalmente, para los sectores de productos diferenciados) y los proveedores de equipos de telecomunicación. Siendo inversiones dirigidas a aprovechar el mercado interno (parcialmente regional en el caso de las autopartes), la cercanía al cliente y la atención estricta a las especificaciones del usuario son sus factores de competitividad principales (Cuadro 20).

La ventaja de localización reside, obviamente, en el crecimiento de la inversión y producción en las industrias demandantes (Cuadro 19). En el caso de la industria autopartista, a este elemento de carácter general hay que sumarle el requisito de integración nacional definido por el Régimen Automotriz y los acuerdos de compensación existentes dentro del MERCOSUR. En la industria de envases la ventaja de localización se refuerza por la elevada relación costo de transporte/precio del envase. En ambos casos, el control sobre la tecnología de producto parece ser la ventaja de propiedad decisiva. Cabe señalar que algunas de estas inversiones conllevan un componente de sustitución de importaciones, al menos a nivel del producto final. En el caso de los fabricantes de equipos de telecomunicación, en cambio, las ventajas específicas de localización de la producción se debilitan y pasan a atender la mayor demanda con importaciones.

Es interesante señalar que hay razones adicionales a las establecidas por el marco regulatorio que inciden en la reestructuración de la industria de autopartes. La progresiva adopción de métodos "*just in time*" y de eliminación de *stocks* en la industria terminal opera, en cierto sentido, como una restricción técnica sobre la disponibilidad y manejo de partes y componentes importados. Más aún, instala requerimientos de fuerte proximidad geográfica entre los proveedores y las terminales. En este sentido, vale destacar que la elección del lugar de localización de los dos proyectos más importantes de los *newcomers* automotrices estuvo sumamente influida por las capacidades fabriles autopartistas, específicas o genéricas, ya instaladas en la zona.

Hay tres agentes dinámicos de nueva IED en el sector. Por un lado, el segmento autopartista vinculado patrimonialmente a las firmas terminales (principalmente, los *newcomers*), del que ya dependían las plantas modernas de partes mecánicas complejas inauguradas a principios de los años noventa. Por otro lado, fuertes autopartistas internacionales independientes, especializados por líneas de producción, y que han desarrollado partes y son proveedores a nivel internacional para las terminales. Finalmente, una camada de empresas brasileñas del sector que han ingresado a la Argentina en el marco de una definida estrategia de expansión en el mercado

regional.²² En los dos últimos casos, la vía de ingreso predominante ha sido la adquisición de firmas instaladas, cuyo principal activo era, a juicio de los nuevos inversores, su posición en el mercado local.

Una característica común a estos agentes, y que los diferencia a su vez de los otros productores instalados, es que desarrollan la producción de un producto que es nuevo para el medio y, al mismo tiempo, apto para su exportación. Este factor hace factible el desarrollo de una estrategia de producción local y de especialización internacional. Por otra parte, estos agentes aparecen en mejores condiciones relativas de acompañar la estrategia de especialización de las plantas terminales. Casi todas las firmas han adoptado programas de especialización y complementación que, en la mayoría de los casos, comprenden un aumento de las exportaciones y de las importaciones de insumos hacia y desde el MERCOSUR, respectivamente (cuadros 21 y 22).

En el caso de la industria de envases, se destacan los casos de IED en segmentos del sector papelerero y en el sector de latas de aluminio. En el segmento de cajas de cartón corrugado se ha producido la formación de dos *joint ventures* entre firmas locales y extranjeras (estadounidenses) con una participación de estas últimas de 30 y 50% en cada caso. Las firmas argentinas involucradas cuentan con equipos que tienen una aceptable situación competitiva —se trata de máquinas instaladas a mediados de los años ochenta— y también gozan de un mayor grado de protección natural —por su menor transabilidad y el carácter *taylor made* de sus productos—. Esto explica la conveniencia de los socios extranjeros de asociarse a empresas locales como una forma de ingresar al mercado con un menor costo de capital que una inversión *greenfield*.

Ante la expansión de la producción primaria y de alimentos y la formación del MERCOSUR, estos negocios tienen una

²² En algún caso, el arribo a la Argentina de estas empresas brasileñas se vincula con su posición de proveedor en el mercado brasileño de una terminal que instala un nuevo proyecto en la Argentina. En este caso, la terminal prefiere "importar" un proveedor confiable a desarrollar uno nuevo en el medio local.

favorable perspectiva de crecimiento. En un caso, la firma estadounidense ingresante ya está radicada con una estrategia similar en el mercado chileno, y en el otro caso, la firma local con la cual se asoció cuenta con una planta en Chile, lo cual indica la perspectiva regional de estos ingresos. La principal contribución de los socios extranjeros, a juicio de las empresas argentinas que han encarado estos acuerdos, radica en la provisión de fuentes de financiamiento y también la posibilidad de lograr un mejor *management* de la producción y comercialización.

En el sector de latas de aluminio las inversiones comprenden la instalación de dos plantas nuevas que, en conjunto, sustituyen el 90% de las importaciones de este rubro realizadas por las industrias de bebidas gaseosas y de cerveza. La última de estas inversiones, con proceso tecnológico *state of the art* y que ha entrado en producción a fines de 1995, tiene capacidad para abastecer alrededor del 70% de la demanda local y replica inversiones similares realizadas por la misma empresa en el Brasil en los últimos cinco años. Cabe señalar que los insumos principales, hojalata de aluminio y tapas, son importados desde los Estados Unidos y el Brasil, respectivamente. El mercado local es el principal destino del producto y sólo se prevén exportaciones al Brasil por factores de estacionalidad del consumo en la Argentina. Cabe señalar que el mercado está fuertemente concentrado en pocos usuarios, por lo que no hay demasiado espacio para desarrollar clientes y el principal factor de competitividad reside en la capacidad de entregar *just in time*.

III. CONCLUSIÓN: ESTRATEGIAS, COMPETITIVIDAD MICROECONÓMICA E IMPACTO

Es interesante comparar los indicadores de competitividad microeconómica (situación de la planta y atributos endógenos de competitividad) que presentan las firmas agrupadas según los tipos de estrategias identificados. Los problemas de precio parecen ser más agudos en aquellas estrategias en las que el componente mercado interno es mayor (Cuadro 23). En cambio, la ventaja natural o la estructura de integración internacional

que fundamentan las exportaciones en las estrategias respectivas inducen también un mejor posicionamiento de precios en el mercado interno. Ahora bien, salvo en la estrategia afirmada en la exportación de *commodities*, los factores de competitividad “no precio” vinculados a la atención de especificidades de demanda son prioritarios en la consideración de la firma y parecen haber adquirido estándares satisfactorios.

Por otra parte, si bien en todas las estrategias aparecen las virtudes y defectos de las plantas ya comentados en comparación con instalaciones brasileñas o internacionales “de punta”, es evidente que comparan significativamente mejor las plantas integradas en una estrategia de internacionalización activa (Cuadro 24). Esta circunstancia coincide, no casualmente, con una mayor concentración de plantas nuevas en los sectores respectivos. Las diferencias apuntadas son importantes al momento de evaluar algunos de los impactos de la nueva IED sobre la estructura productiva.

A lo largo de los años noventa, las exportaciones e importaciones de bienes industriales se multiplicaron por 1.5 y 4, respectivamente, tomando en consideración niveles “normales” de la década del ochenta. La mayor internacionalización del sector industrial argentino forma parte importante del proceso de reestructuración desarrollado en este período. El aumento de las importaciones, y en particular el nivel sostenido de importaciones de bienes intermedios y componentes aún en la fase recesiva, da cuenta de una función de producción industrial más abierta e integrada a una red internacional de abastecimientos, originados en el MERCOSUR y en terceros países. El desempeño de las exportaciones revela, por un lado, además del crecimiento de la productividad, la tradicional ventaja comparativa reforzada por la instalación de capacidades modernas en algunos segmentos agroindustriales y, por otro, la inscripción decididamente regional del complejo automotriz a través de la incorporación de moderna tecnología de producto.

La IED en general —y la muestra de empresas aquí estudiadas, en particular— actuó y se canalizó preponderantemente en este período en aquellos sectores más estimulados por el dinamismo del mercado doméstico o más cercanos a una ventaja natural decisiva. En este sentido, puede afirmarse que li-

deró el proceso de reconversión industrial en lo que se relaciona con sus aspectos más modernizadores: incorporación de tecnología de producto de nivel internacional, desarrollo de economías de escala y especialización, adopción de métodos de gestión ahorradores de tiempos y costos y difusores de calidad –incluyendo una mayor capacitación de su personal– y consideración de un horizonte de planificación estratégica. Su ventaja decisiva sobre las empresas locales, obligadas a recorrer un camino similar, reside en el control de los aspectos tecnológicos, en las habilidades ya acumuladas para operar en economías abiertas y, probablemente, también en la capacidad de financiar la reconversión.

Ahora bien, los beneficios potenciales de una mayor integración a las redes internacionales de comercialización se concentran en algunas líneas de producción desarrolladas ya antes de esta etapa en esa misma dirección (*commodities* agroalimentarias) y en el complejo automotriz, donde el proceso es efectivamente novedoso. En este sentido, no hay cambios mayores en el primer sector, excepción hecha de la búsqueda de mayor escala. En el segundo, en cambio, hay un salto cualitativo sustancial en las capacidades instaladas locales a partir de la incorporación de tecnología de producto “estado del arte” y las correspondientes mejoras de proceso. Cabe señalar que este proceso es patrimonio de la que hemos llamado segunda etapa de la reconversión automotriz, a partir de la radicación de proyectos efectivamente nuevos.

Los cambios organizacionales y la adopción de nuevos métodos de gestión de producción y administrativa son generalizados en las firmas encuestadas. Las evidencias en este sentido son más intensas que las encontradas en el panel entrevistado entre 1993 y 1994, cuyas características son presentadas en Chudnovsky *et al.* (1995). Más allá de la propia maduración de la trayectoria de cambios, la emergencia de una fase contractiva en 1995 parece haber acelerado su evolución. Con todo, subsisten algunas diferencias entre los *new-comers* y los ya instalados y entre las plantas nuevas y las existentes, en este último caso, particularmente en los aspectos productivos.

La implementación de cambios organizacionales y de nuevos procesos productivos ha intensificado las necesidades de

entrenamiento y capacitación en las firmas. Las filiales declaran haber convertido la capacitación de su personal (en todos los niveles) en un área permanente que requiere un flujo regular de recursos para su desarrollo. El tiempo y los recursos invertidos parecen depender estrictamente de la naturaleza de los cambios introducidos. Los niveles inferiores suelen corresponder a la capacitación vinculada con los métodos de gestión administrativa y comercial, realizados *in situ* por departamentos propios de la filial, y los superiores se encuentran en los proyectos de plantas nuevas llevados adelante por *newcomers*. En estos casos, la mayor parte del entrenamiento corresponde a las líneas de producción y se realiza en la casa matriz o en otras filiales de la corporación, siendo el sector automotriz donde se registran los niveles relativamente más altos.

El proceso de transferencia tecnológica por la vía de desarrollo de proveedores locales asociado a la nueva IED radicada en la industria manufacturera tiene cierta intensidad solamente en el caso del complejo automotriz. Ahora bien, el proceso de reestructuración de este sector tiene un impacto complejo sobre la industria local, si se considera que el segmento autopartista recorre, junto con una trayectoria de modernización, un proceso de concentración del que emergen como líderes las nuevas filiales autopartistas controladas patrimonialmente por las terminales y otros grandes productores internacionales independientes. Esto implica, al mismo tiempo, cierto desaprovechamiento de capacidades fabriles adquiridas y recursos humanos calificados. Probablemente, la incorporación al régimen de promoción sectorial de cláusulas de desarrollo de proveedores locales le hubiese facilitado a éstos su inserción en la nueva etapa.

El equipamiento incorporado en todos los sectores, tanto en los proyectos de modernización y ampliación como en los de instalación de plantas nuevas, es de origen importado, con la solitaria excepción de algunas líneas de envasado en la industria alimenticia y de bebidas. En este sentido, el impacto de los nuevos proyectos de IED sobre la industria local de maquinaria y equipo ha sido prácticamente nulo. Esta situación ha sido favorecida por la política de libre importación de bienes de capital y, muy especialmente para los proyectos nuevos, por las facilidades fiscales otorgadas a la importación de

plantas "llave en mano". Es interesante destacar que éstos son los únicos casos en los que en la consulta sobre los factores de competitividad macroeconómica las empresas le han otorgado una ponderación positiva a los incentivos a la inversión. También en la mayoría de los casos el montaje de la planta se ha realizado por personal de la casa matriz o de los proveedores de los equipos.

Los cambios introducidos en búsqueda del aumento de la eficiencia operativa en los diversos niveles de gestión de las firmas han contribuido en buena medida a los incrementos de productividad alcanzados en el período. Debe insistirse en que este resultado no se refiere exclusivamente al grupo de filiales entrevistadas, sino que, en grado diverso según los sectores, ha sido un comportamiento generalizado de las empresas de todo tipo en reacción al cambio drástico en las condiciones de competencia en el mercado local. Sí, en cambio, la mayoría de las filiales de la muestra se han beneficiado de una situación de demanda particularmente dinámica por lo menos hasta 1994, lo que a su turno debe haber facilitado su proceso de reconversión e inversión.

La adopción de métodos de gestión de calidad eficaces ha tendido a mejorar la calidad de la producción local de las filiales, pero sólo en aquellos casos en los que se ha incorporado tecnología de producto "estado del arte" se ha producido un salto de calidad significativo. Más allá de que el sector alimenticio no presenta en general problemas de calidad, la incorporación de algunos productores internacionales especialistas en ciertas líneas (chocolates, yogures, cerveza "superior") implica la presencia en el mercado de algunas variedades mejores. Nuevamente, el cambio más significativo aparece con el desarrollo de los proyectos de "producto mundial" en el sector automotriz. Hasta el momento, los vehículos fabricados localmente presentan pobres estándares de calidad. De acuerdo con la información relevada, los nuevos proyectos cerrarán en gran parte la brecha con los niveles internacionales.

En síntesis, a diferencia de la conducta predominante durante el período de sustitución de importaciones en condiciones de economía altamente protegida, y aun en el actual marco de estrategias destinadas en buena medida al aprovechamiento del mercado interno, las filiales desarrollan inver-

siones tendientes a utilizar más eficientemente sus recursos físicos y humanos y, mucho más selectivamente, a integrarse de un modo más activo en la estructura internacional de la corporación. Estas inversiones *efficiency seeking* parecen ser predominantemente forzadas por la mayor competencia en el mercado doméstico (vía importaciones o ingreso de nuevos productores) en el caso de las firmas manufactureras. Es evidente que las filiales de ET presentan algunas ventajas de propiedad que les posibilitan operar con gran dinamismo en la introducción de estos cambios. Entre éstas, por lo menos tan importante como su control o acceso fluido a la tecnología de producto es la experiencia de gestión de la corporación en condiciones de economía abierta.

Una vez afirmado que, si bien confundida en el ambiente general de cambios, hay una contribución específica de la IED, cabe preguntarse por los efectos que potencialmente se derivarían de sus ventajas de propiedad. En este sentido, las mejoras más sustantivas residen, en estricto orden, en la mayor variedad, la mejor calidad y los menores precios de los productos ofrecidos en el mercado, incluidos los servicios públicos. Por otra parte, no dejan de ser significativas las mejoras derivadas de la incorporación de nuevos procesos productivos y métodos modernos de gestión, en particular por la transferencia tecnológica implícita en la capacitación y entrenamiento del personal involucrado. En estos últimos aspectos, parece ser decisivamente mayor el aporte de aquellos proyectos que instalan una planta nueva.

A su vez, a estos aspectos se ha limitado la contribución de la IED en materia de fortalecimiento de las capacidades y habilidades locales (*resource enhancement*). En general, las filiales extranjeras se cuentan entre un lote de empresas que integran el parque instalado más moderno y operado con mayor eficiencia. Sin embargo, su aporte a la generación de encadenamientos productivos, a la difusión de externalidades —por ejemplo, a través del desarrollo de proveedores o de la radicación de actividades de I+D u otras funciones estratégicas de la corporación— y a una inserción activa en redes dinámicas de comercio internacional es débil o directamente inexistente, según los casos.

Este punto remite a la discusión sobre si los efectos esperados son generados espontáneamente (Dunning, 1994) o de-

ben ser inducidos por políticas específicas (Lall, 1995). La evidencia presentada para el caso argentino muestra que, en el caso de los mercados desafiables, la mayor exposición a la competencia promueve acciones e inversiones "pro eficiencia" y que las filiales extranjeras tienen la capacidad para implementarlas rápidamente. En el caso de los mercados no desafiables, en cambio, parece necesario establecer y hacer respetar regulaciones que fuercen a las filiales a emprender ese tipo de acciones y, fundamentalmente, a transferir sus efectos a los usuarios o consumidores.

Bibliografía

- Azpiazu, D. (1996), "Élite empresaria en la Argentina. Terciarización, centralización del capital, privatización y beneficios extraordinarios", Documentos e Informes de Investigación de FLACSO, No. 209, Buenos Aires, noviembre.
- Banco Central de la República Argentina, "Estimaciones trimestrales de la Balanza de Pagos" (varios números), Buenos Aires.
- Bisang, R. y Kosacoff, B. (1993), "Las exportaciones industriales en una economía en transformación: las sorpresas del caso argentino. 1974/1990", en B. Kosacoff (ed.), *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transición*, Buenos Aires, CEPAL/ Alianza.
- Chudnovsky, D., López, A. y Porta, F. (1995), "Más allá del flujo de caja. El boom de la inversión extranjera directa en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, No. 137, Buenos Aires, abril-junio.
- Chudnovsky, D., Porta, F., López, A. y Chidiak, M. (1996), *Los límites de la apertura. Liberalización, reestructuración industrial y medio ambiente*, Buenos Aires, Alianza Editorial/CENIT.
- Dunning, J. (1988), *Explaining international production*, Londres, Unwin Hyman.
- (1994), "Re-evaluating the benefits of foreign direct investment", en *Transnational Corporations*, vol. 3, No. 1, Ginebra, febrero.
- Fundación Invertir (1996), "Proyectos de Inversión Extranjera en la Argentina", Buenos Aires.
- Kosacoff, B. (ed.) (1994), *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, Alianza Editorial/CEPAL.

- Lall, S. (1995), "Industrial strategy and policies on foreign direct investment in East Asia", en *Transnational Corporations*, vol. 4, No. 3, Ginebra, diciembre.
- Ministerio de Economía (1996), "Inversión extranjera directa en Argentina 1992-1995, Estimaciones preliminares", Buenos Aires, diciembre.
- Secretaría de Industria y Minería (1996), "Relevamiento de inversiones directas en la economía argentina entre 1992 y 1996", Buenos Aires.
- Todesca, J. (1994), "Las regulaciones sobre la industria automotriz en Argentina, Brasil y México", mimeo, Buenos Aires, Secretaría de Industria.
- UNCTAD (1994), "World Investment Report. Transnational Corporations, employment and the workplace", Nueva York-Ginebra.
- (1995), "World Investment Report. Transnational Corporations and Competitiveness", Nueva York-Ginebra.
- (1996), "World Investment Report. Investment, trade and international policy arrangements", Nueva York-Ginebra.
- UNCTC (1992), "The determinants of foreign direct investment. A survey of the evidence", Nueva York.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1. *Argentina. Inversión extranjera directa.*
1990-1996 (millones dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
Total IED	1.836	2.439	4.044	2.557	3.067	4.179	3.058
Privatizaciones	1.531	1.974	2.342	916	122	1.034	456
Otros sectores	305	465	1.702	1.641	2.945	3.145	2.602
Capitalización deuda	32	-	-	-	-	-	-
Reinversiones	230	428	834	872	814	738	729
Aportes	43	37	484	667	1.262	859	628
Take overs	-	-	384	101	868	1.547	1.245

Privatizaciones en cartera	0	0	266	2.354	263	0	0
Total de privatizaciones	1.531	1.974	2.608	3.270	385	1.034	456
Total IED + Cartera	1.836	2.439	4.310	4.911	3.330	4.179	3.058

* Hasta el tercer trimestre.

Fuente: Elaborado sobre Chudnovsky *et al.* (1995) y Ministerio de Economía (1996).

Cuadro 2. Argentina. Inversión en Privatizaciones 1990-1994. Distribución sectorial y por países de origen

Países	Acumulado		Electricidad		Gas		Petróleo		Teléfono	
	Total	%	Mill. u\$s	%	Mill. u\$s	%	Mill. u\$s	%	Mill. u\$s	%
Argentina	3.359.0	100.0	784.9	23.4	695.0	20.7	949.0	28.3	390.0	11.6
Extranjera	5.398.3	100.0	1.773.1	32.8	1.146.0	21.2	740.0	13.7	1.081.0	20.0
Estados Unidos	1.473.1	100.0	684.9	46.5	178.1	12.1	220.5	15.0	337.3	22.9
España	1.146.4	100.0	161.0	14.0	137.4	12.0	96.5	8.4	175.0	15.3
Italia	689.2	100.0	13.8	2.0	448.4	65.1	7.0	1.0	220.0	31.9
Chile	611.1	100.0	607.1	99.3						
Francia	545.1	100.0	144.5	26.5			171.5	31.5	220.0	40.4
Canadá	287.1	100.0	90.7	31.6	128.2	44.7	67.4	23.5	0.8	0.3
Reino Unido	210.6	100.0	35.1	16.7	123.0	58.4	52.4	24.9		
Otros	435.7	100.0	36.0	8.3	130.8	30.0	124.6	28.6	127.8	29.3
Total	8.757.3	100.0	2.558.0	29.2	1.841.0	21.0	1.689.0	19.3	1.471.0	16.8

Países	Aerolíneas		Siderurgia		Financiero		Otros	
	Mill. u\$s	%	Mill. u\$s	%	Mill. u\$s	%	Mill. u\$s	%
Argentina	166.5	5.0	152.9	4.6	42.9	1.3	176.5	5.3
Extranjera	576.5	10.7	12.1	0.2	43.2	0.8	26.5	0.5
Estados Unidos			6.1	0.4	43.2	2.9	3.0	0.2
España	576.5	50.3						
Italia								
Chile							4.0	0.7
Francia			6.1	1.1			3.0	0.6
Canadá								
Reino Unido								
Otros							16.5	3.8
Total	743.0	8.5	165.0	1.9	86.0	1.0	203.0	2.3

Fuente: Chudnovsky et al., 1995.

Cuadro 3. *Argentina. Inversión extranjera directa según tipo de aportes 1992-1996 (millones dólares)*

	1992	1993	1994	1995	1996		
					I	II	III
Total	4.044	2.557	3.067	4.179	927	1.283	848
Reinversión de utilidades	834	872	814	738	220	218	291
Sector Privado Financiero	74	214	-153	174	20	20	33
Sector Privado No Financiero	760	658	967	564	200	198	258
Aportes	484	667	1.262	859	229	110	289
Sector Privado Financiero	142	270	263	309	107	1	189
Sector Privado No Financiero	342	397	999	550	122	109	100
Cambios de manos	2.726	1.017	990	2.581	478	955	268
Sector Público No Financiero							
Nacional	2.342	916	88	981	0	219	0
Local	0	0	34	53	63	86	88
Sector Privado Financiero	0	0	0	0	0	0	0
Sector Privado No Financiero	384	101	868	1.547	415	650	180

Fuente: Elaboración propia sobre Ministerio de Economía (1996).

Cuadro 4. *Argentina. Inversión extranjera directa en la Industria Manufacturera 1992-1995. Distribución sectorial (millones dólares)*

Industria Manufacturera	Acumulado 1992-1995	
	Total	(%)
Alimentos, bebidas y tabaco	1.961	45.1
Industria textil y curtidos	24	0.6
Indus. de papel, ediciones e impresiones	-135	-3.1
Ind. Química, caucho y plástico	1.443	33.2
Productos Minerales no Metálicos (cemento y cerámicos)	80	1.8
Metales comunes y elementos de metales (excepto maquinaria y equipos)	103	2.4
Maquinaria y equipos	234	5.4
Ind. Automotriz (terminales y autopartismo) y equipo de transporte	631	14.5
Total	4.344	100.0

Fuente: Elaborado sobre Ministerio de Economía (1996).

Cuadro 5. Argentina. Ventas de las 200 empresas más grandes 1991 y 1995
Distribución por tipo de empresas (millones de dólares y porcentajes)

	1991		1995	
	Total	%	Total	%
Total	39.327	100.0	73.653	100.0
Empresas estatales		33.6		2.7
Empresas de capital nacional		12.6		12.4
Grupos de capital nacional		15.7		19.5
Empresas extranjeras		11.6		17.0
Conglomerados extranjeros		22.0		21.8
Consortios de E.T. y grupos locales		4.5		19.8
Empresas mixtas		0.0		6.8

Fuente: Elaboración sobre Azpiazu (1996).

Cuadro 6. Argentina. Las 500 empresas industriales de mayor facturación
Participación de las empresas extranjeras en la facturación 1990-1995
(número de empresas, millones de dólares y porcentaje)

	1990		1992		1995	
	Nro.	% EE/	Nro.	% EE/	Nro.	% EE/
	EE	Venta total	EE	Venta total	EE	Venta total
Primeras 10	5	37.5	7	56.2	6	50.2
50	19	36.0	20	45.6	28	53.1
100	38	36.4	34	42.5	57	54.1
200	70	36.0	67	41.1	102	53.0
300	89	34.8	98	40.0	149	52.5
400	107	34.0	116	39.0	187	51.8
500	116	33.6	130	38.2	214	51.0

Ventas EE
(millones dólares)

11.670.9

18.674.0

31.415.2

Fuente: Elaboración sobre datos de la Revista *Prensa Económica*, varios números.

Cuadro 7. Argentina. Las 500 empresas industriales de mayor facturación. Participación de las empresas extranjeras en la facturación 1990-1995, según rama de actividad industrial (número de empresas, millones de dólares y porcentaje)

Ramas Industriales	1990		1992		1995			
	Nº EE	% EE/ ventas totales	Nº EE	% EE/ ventas totales	Las 500 n° total empresas	Las 500 Facturación total (millones U\$S)	Nº EE	% EE/ Ventas Totales
Alimentos, bebidas y tabaco	25	37.3	31	43.1	169	23.258.9	49	50.8
Extracción y refinación de petróleo	6	31.8	5	37.2	24	9.655.1	12	42.7
Automotriz y autopartes	10	60.0	8	42.6	24	7.512.8	18	44.8
Química y petroquímica	15	38.5	17	46.6	46	3.340.7	31	80.7
Electrónica y telecomunicación	5	90.6	8	92.2	12	1.900.2	8	98.2
Artículos de limpieza y cosmética	6	68.2	7	82.5	17	1.813.1	13	90.8
Electrodomésticos y productos eléctricos	9	57.8	9	50.3	28	2.401.6	12	58.4
Laboratorios farmacéuticos	13	48.4	12	39.0	24	1.700.9	12	45.9
Celulosa y papel	-	-	-	-	19	1.187.3	10	61.8
Textil y calzado	-	-	-	-	27	1.561.5	7	39.6
Materiales para construcción	3	7.1	4	11.5	24	1.519.7	11	40.3
Neumáticos y artículos de caucho	3	74.2	3	78.5	5	482.9	4	77.7
Siderurgia y metalurgia	-	-	-	-	38	3.216.3	10	10.8
Maquinaria agrícola	3	57.6	3	67.4	6	376.2	4	88.4
Material fotográfico	3	100.0	3	100.0	4	269.2	4	100.0
Metales no Ferrosos	2	24.8	2	24.0	5	565.6	3	43.3
Equipos para la Industria petrolera	1	100.0	2	83.8	5	322.5	3	41.0
Vidrios y Cristales	2	65.5	2	44.2	4	187.3	1	37.4
Cuero	-	-	-	-	17	717.4	-	-
Otros	-	-	-	-	2	58.7	-	-
Total	116	33.6	130	38.2	500	61.587.6	214	51.0

Fuente: Elaboración sobre datos de la Revista Prensa Económica, varios números.

Cuadro 8. Argentina. Inversión extranjera directa en Industria Manufacturera
Empresas encuestadas (número de empresas, millones de dólares y porcentaje)

	Ventas				Exportaciones	
	1995		1998		1995	
	Total	%	Total	%	Total	Coef. sobre ventas %
Total (28)	8.822.0	100.0	15.561.0	100.0	3.216.0	36.4
Newcomers (16)	2.045.0	23.2	5.116.0	32.9	558.0	28.4
Instaladas (12)	6.777.0	76.8	10.445.0	67.1	2.658.0	39.2
Planta nueva (11)	2.995.0	33.9	7.470.0	48.0	1.211.0	40.4
Planta existente (17)	5.827.0	66.1	8.091.0	52.0	2.005.0	34.4

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 9. Argentina. Inversión extranjera directa en Industria Manufacturera
Empresas encuestadas. Inversión y empleo

	Inversión acumulada 1994-1998		Empleo	
	millones u\$s	%	1995	Previsto 1998
Total	4.274	100.0	32.242	35.674
Newcomers	2.284	53,4	6.817	9.990
Instaladas	1.990	46.6	25.425	25.684
Planta nueva	1.982	46.4	3.028	13.285
Planta existente	2.292	53.6	23.214	22.389

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 10. Argentina. Inversión extranjera directa en Industria Manufacturera
Determinantes de la decisión de inversión. Empresas encuestadas

	Factores*								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Total	7.5	3.7	3.9	6.2	6.1	4.0	2.5	5.2	2.4
Newcomers	7.5	2.5	4.0	6.1	5.8	4.3	2.6	4.8	2.1
Instalados	7.5	5.1	3.8	6.2	6.3	3.7	2.3	5.6	2.8

Factores

- | | |
|------------------------------|--|
| 1. Situación mercado interno | 6. Posición de mercado firma adquirida |
| 2. Recursos naturales | 7. Equipamiento firma adquirida |
| 3. Costo mano de obra | 8. Normativa sectorial |
| 4. Calificación mano de obra | 9. Otros |
| 5. Cercanía al cliente | |

* Promedio de calificación (de 1 a 10) otorgadas a cada factor.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 11. Argentina. Inversión extranjera directa en Industria Manufacturera
Determinantes de la decisión de inversión. Empresas encuestadas (28)
Distribución de respuestas por rango de calificación

Calificación	Factores*								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
9 a 10	12	5	-	3	9	7	-	6	3
6 a 8	10	2	8	17	8	5	5	5	1
0 a 5	6	21	20	8	11	15	23	17	24
n° de respuestas	28	28	28	28	28	28	28	28	28

Factores

- | | |
|------------------------------|--|
| 1. Situación mercado interno | 6. Posición de mercado firma adquirida |
| 2. Recursos naturales | 7. Equipamiento firma adquirida |
| 3. Costo mano de obra | 8. Normativa sectorial |
| 4. Calificación mano de obra | 9. Otros |
| 5. Cercanía al cliente | |

* Promedio de calificación (de 1 a 10) otorgadas a cada factor.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 12. Argentina. Inversión extranjera directa en Industria Manufacturera
Gestión de producción. Empresas encuestadas. Promedios de calificación

	Acción*								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Total (28)	2.9	4.4	7.2	4.1	5.4	3.7	2.7	8.3	0.7
Newcomers (16)	2.8	5.4	7.2	2.8	4.6	3.7	2.5	7.4	0.5
Instaladas (12)	2.9	3.1	7.2	5.7	6.2	3.7	3.0	9.3	0.9
Planta nueva (11)	2.8	4.6	8.1	2.9	4.6	3.4	2.0	9.3	0.6
Planta existente (17)	2.9	4.2	6.6	4.9	5.8	3.9	3.2	7.6	0.8

Acciones

- | | |
|----------------------------|------------------------------|
| 1. Integración vertical | 6. Subcontratación servicios |
| 2. Desintegración vertical | 7. Cierre líneas producción |
| 3. Especialización | 8. Aumento de escala |
| 4. Diversificación | 9. No tiene definido |
| 5. Renovación productos | |

* Promedio de calificaciones (de 1 a 10) otorgadas a cada acción.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 13. Argentina. Inversión extranjera directa en Industria Manufacturera
Gestión tecnológica. Empresas encuestadas. Distribución de respuestas

	Acción					
	1	2	3	4	5	6
Planta nueva (11)	10	10	10	5	10	10
Planta existente (17)	12	11	13	8	10	10

Acciones

1. Automatización
2. Círculos de control de calidad
3. Control de procesos
4. Métodos de tiempo y movimientos
5. Células de producción
6. Just in time interno

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 14. Argentina. Inversión extranjera directa en Industria Manufacturera
Comparación planta. Empresas encuestadas

	Con el Brasil										Con el mundo									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Total	4.6	4.6	3.6	4.6	4.6	4.5	4.5	4.7	4.5	3.9	4.0	4.1	3.2	4.3	4.4	4.1	4.2	4.3	3.9	3.2
Planta nueva	4.8	4.8	4.2	5.0	4.8	4.8	4.7	5.0	4.5	4.3	4.4	4.8	3.9	4.8	4.6	4.5	4.5	4.6	4.1	3.9
Planta existente	4.4	4.4	3.2	4.3	4.4	4.3	4.3	4.4	4.6	3.7	3.7	3.6	2.7	4.0	4.3	3.7	4.0	4.0	3.8	2.6

Aspectos de la planta

- | | |
|------------------------|---------------------------|
| 1. En general | 6. Técnicas de producción |
| 2. Equipamiento | 7. Control de calidad |
| 3. Escala | 8. Gestión ambiental |
| 4. Layout | 9. Calificación laboral |
| 5. Calidad de producto | 10. Proveedores |

* Promedio de las calificaciones otorgadas (de 1 a 5) a cada aspecto.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 15. Argentina. Inversión extranjera directa en Industria Manufacturera
Factores de competitividad. Elementos endógenos. Empresas encuestadas

	Factores*										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Total	3.0	4.2	3.6	4.0	4.0	4.1	3.4	3.6	3.6	3.7	3.4
Planta nueva	3.8	4.0	3.5	3.9	3.9	3.9	3.9	4.0	3.6	3.6	3.6
Planta existente	2.5	4.3	3.7	4.1	4.0	4.3	3.0	3.3	3.5	3.7	3.2

Factores

- | | |
|---------------------------------|------------------------------|
| 1. Precio | 7. Escala |
| 2. Marca | 8. Flexibilización de planta |
| 3. Plazos de entrega | 9. Mix de producción |
| 4. Desarrollo de productos | 10. Ingeniería de proceso |
| 5. Asistencia técnica | 11. Comercialización |
| 6. Especificaciones del usuario | |

* Promedio de las calificaciones otorgadas (de 1 a 5) a cada factor.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 16. Argentina. Inversión extranjera directa en Industria Manufacturera
Comercialización externa. Empresas encuestadas

	Destino previsto de exportaciones*						
	1	2	3	4	5	6	7
Total	9.2	6.5	2.1	2.6	2.1	1.7	1.5

Destinos

- | | |
|-------------------------|---------------------------|
| 1. MERCOSUR | 5. Europa del Este |
| 2. Otros América Latina | 6. Japón, China y SE Asia |
| 3. USA y Canadá | 7. Otros |
| 4. CEE | |

* Promedio de las calificaciones (de 1 a 10) otorgadas a cada destino.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 17. Argentina. Inversión extranjera directa en Industria Manufacturera
Acciones en el MERCOSUR. Empresas encuestadas

	Acción*					
	1	2	3	4	5	6
Total	8,5	4.0	3.6	7.6	2.9	0.8

Acciones

- | | | | |
|----|-----------------------|----|-----------------------------------|
| 1. | Aumento exportaciones | 4. | Especialización y complementación |
| 2. | Importaciones finales | 5. | Intercambio tecnológico |
| 3. | Importación insumos | 6. | Otros |

* Promedio de calificaciones (de 1 a 10) otorgadas a cada acción.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 18. *Argentina. Inversión extranjera directa en Industria Manufacturera*
Perfil de empresas encuestadas según estrategia dominante

	Facturación 1995	Facturación 1998	Exportación 1995	Exp./Fact. 1995	Balance divisas 95 (millones (de dólares)	Inversión acumulada 1994-1998 (millones (de dólares)	Empleo 1995	Empleo 1998	Contribución al crecimiento del empleo %
Total	8.882	15.561	3.216	36.4	827	4.274	32.272	35.674	100.0
	%	%	%			%	%	%	
Estrategia 1 (5)	33.1	25.0	63.6	70.0	1.359	15.2	18.7	16.7	-2.3
Estrategia 2 (11)	23.9	19.0	5.8	8.9	- 114	25.9	35.6	32.2	0.0
Estrategia 3 (%)	33.6	50.4	28.9	30.8	- 243	50.0	31.1	38.6	108.2
Estrategia (7)	8.4	6.1	2.2	9.4	- 176	7.6	14.5	12.6	-6.0

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 19. Argentina. Inversión extranjera directa en Industria Manufacturera
Determinantes de la inversión. Empresas encuestadas

	Factores*								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Total	7.5	3.7	3.9	6.2	6.1	4.0	2.5	5.2	2.4
Estrategia 1	5.3	8.7	3.0	4.0	2.0	3.7	3.3	2.3	3.7
Estrategia 2	8.0	4.8	3.3	6.0	5.5	5.8	3.0	3.7	3.5
Estrategia 3	9.0	1.8	4.8	7.5	4.0	0.5	0.5	9.0	0.8
Estrategia 4	7.1	1.6	4.3	6.4	9.4	4.6	2.9	5.4	1.9

Factores

- | | |
|------------------------------|--|
| 1. Situación mercado interno | 6. Posición de mercado firma adquirida |
| 2. Recursos naturales | 7. Equipamiento firma adquirida |
| 3. Costo mano de obra | 8. Normativa sectorial |
| 4. Calificación mano de obra | 9. Otros |
| 5. Cercanía al cliente | |

* Promedio de calificaciones (de 1 a 10) otorgadas a cada factor.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 20. Argentina. Inversión extranjera directa en Industria Manufacturera
Gestión de producción. Empresas encuestadas

	Acciones*								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Total	2.9	4.4	7.2	4.1	5.4	3.7	2.7	8.3	0.7
Estrategia 1	5.7	0.4	3.7	2.7	2.7	1.7	6.3	6.0	0.7
Estrategia 2	4.0	2.2	7.5	6.5	7.2	3.2	2.3	8.2	0.8
Estrategia 3	0.8	5.5	10.0	0.8	5.8	5.8	2.0	9.0	0.8
Estrategia 4	1.9	4.1	6.9	4.6	4.7	3.9	1.9	8.9	0.6

Acciones

- | | |
|----------------------------|------------------------------|
| 1. Integración vertical | 6. Subcontratación servicios |
| 2. Desintegración vertical | 7. Cierre líneas producción |
| 3. Especialización | 8. Aumento de escala |
| 4. Diversificación | 9. No tiene definido |
| 5. Renovación productos | |

* Promedio de calificaciones (de 1 a 10) otorgadas a cada acción.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 21. *Argentina. Inversión extranjera directa en Industria Manufacturera
Comercialización externa. Empresas encuestadas*

	Destino previsto de exportaciones*						
	1	2	3	4	5	6	7
Total	9.2	6.5	2.1	2.6	2.1	1.7	1.5
Estrategia 1	7.3	4.7	5.7	8.7	3.3	3.7	2.3
Estrategia 2	9.7	7.7	1.0	1.0	2.8	2.0	1.2
Estrategia 3	10.0	7.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Estrategia 4	9.1	5.9	2.0	2.3	1.6	1.0	1.6

Destino

- | | |
|-------------------------|---------------------------|
| 1. MERCOSUR | 5. Europa del Este |
| 2. Otros América Latina | 6. Japón, China y SE Asia |
| 3. USA y Canadá | 7. Otros |
| 4. CEE | |

* Promedio de las calificaciones (de 1 a 10) otorgadas a cada destino.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 22. *Argentina. Inversión extranjera directa en Industria Manufacturera
Acciones en el MERCOSUR. Empresas encuestadas*

	Acciones					
	1	2	3	4	5	6
Total	8.5	4.0	3.6	7.6	2.9	0.8
Estrategia 1	5.3	0.7	0.7	3.3	2.0	0.7
Estrategia 2	9.0	3.7	4.2	6.2	2.8	1.0
Estrategia 3	9.5	8.3	4.5	10.0	2.3	0.8
Estrategia 4	8.7	3.1	3.7	9.3	3.6	0.6

Acciones

- | | |
|--------------------------|--------------------------------------|
| 1. Aumento exportaciones | 4. Especialización y complementación |
| 2. Importaciones finales | 5. Intercambio tecnológico |
| 3. Importación insumos | 6. Otros |

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 23. Argentina. Inversión extranjera directa en Industria Manufacturera
Factores endógenos de competitividad. Empresas encuestadas

	Factores*										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Total	3.0	4.2	3.6	4.0	4.0	4.1	3.4	3.6	3.6	3.7	3.4
Estrategia 1	3.3	4.0	3.7	3.3	3.3	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.0
Estrategia 2	2.8	4.2	3.8	4.0	3.8	4.0	3.7	4.2	3.5	3.8	3.5
Estrategia 3	5.3	4.8	3.0	4.5	4.3	4.0	3.8	3.3	4.0	3.8	3.5
Estrategia 4	2.9	4.0	3.7	4.0	4.1	4.4	2.7	3.0	3.3	3.4	3.3

Factores

- | | |
|---------------------------------|------------------------------|
| 1. Precio | 7. Escala |
| 2. Marca | 8. Flexibilización de planta |
| 3. Plazos de entrega | 9. Mix de producción |
| 4. Desarrollo de productos | 10. Ingeniería de proceso |
| 5. Asistencia técnica | 11. Comercialización |
| 6. Especificaciones del usuario | |

* Promedio de las calificaciones otorgadas (de 1 a 5) a cada factor.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 24. Argentina. Inversión extranjera directa en Industria Manufacturera
Comparación planta. Empresas encuestadas

	Con el Brasil										Con el mundo									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Total	4.6	4.6	3.6	4.6	4.6	4.5	4.5	4.7	4.5	3.9	4.0	4.1	3.2	4.3	4.4	4.1	4.2	4.3	39.0	4.2
Estrategia 1	5.0	5.0	4.5	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	4.5	4.7	5.0	4.0	5.0	5.0	4.7	5.0	4.7	5.0	4.7
Estrategia 2	4.5	4.5	3.0	5.0	4.5	4.5	4.3	4.8	4.8	3.8	3.8	4.0	2.8	4.0	4.4	3.8	4.2	4.4	3.7	3.0
Estrategia 3	5.0	5.0	4.3	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	4.3	4.3	4.8	3.8	4.8	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	3.5
Estrategia 4	4.3	4.3	3.3	4.0	4.3	4.2	4.2	4.3	4.0	3.7	3.7	3.3	2.8	4.0	4.2	3.7	3.7	3.8	3.5	2.8

Aspectos de la planta

- | | | | |
|----|---------------------|-----|------------------------|
| 1. | En general | 6. | Técnicas de producción |
| 2. | Equipamiento | 7. | Control de calidad |
| 3. | Escala | 8. | Gestión ambiental |
| 4. | Layout | 9. | Calificación laboral |
| 5. | Calidad de producto | 10. | Proveedores |

* Promedio de las calificaciones otorgadas (de 1 a 5) a cada aspecto.

Fuente: Elaboración propia.

LÍNEAS CONCEPTUALES ANTE EVIDENCIAS MICROECONÓMICAS DE CAMBIO ESTRUCTURAL

Ernesto Dal Bó y Bernardo Kosacoff

I. INTRODUCCIÓN

La Argentina, un país de base productiva eminentemente agrícola, encaró a partir de la crisis del año 1930 un proceso de industrialización fuertemente intervenido por la acción estatal. Esta experiencia de industrialización tardía se constituyó —con más claridad a partir de la posguerra— en un ejemplo típico de las llamadas Iniciativas de Sustitución de Importaciones (de aquí en más, ISI).

El desempeño económico del país a lo largo de los casi cincuenta años en que estuvo vigente la ISI no fue homogéneo, pero puede decirse que la Argentina logró llevar a cabo lo que suele llamarse un desarrollo industrial intermedio.

Las distintas políticas aplicadas en el período fueron objeto de pujas sociales importantes, a la vez que la misma configuración estructural de la economía estuvo repetidamente sujeta a demandas de cambio.

En la segunda mitad de los años setenta se implementaron políticas que modificaron sustancialmente los escenarios macroeconómico, sectorial y microeconómico. De este modo, la economía ingresó estructuralmente muy cambiada a una década de los años ochenta caracterizada por las consecuencias de la crisis de la deuda: racionamiento externo de crédito, inestabilidad macroeconómica y reversión de las reformas (aunque no totalmente de sus efectos) adoptadas en la segunda mitad de los setenta.

Con el comienzo de los años noventa el panorama financiero internacional se modificó visiblemente. Sumado a ello,

la implementación de un plan de estabilización (el Plan de Convertibilidad) y la introducción de reformas estructurales generalizadas cambió favorablemente las perspectivas de los agentes sobre el futuro económico. Se verificó en consecuencia una rápida expansión de la inversión y del nivel de actividad que duraría hasta la devaluación del peso mexicano en diciembre de 1994.

Si se observa la historia económica argentina de los últimos veinte años, hay una interpretación que resulta difícil de eludir. El proceso de apertura y liberalización de la segunda mitad de los setenta, la crisis de la deuda y la década de racionamiento de crédito internacional que le siguió, y la nueva experiencia de apertura y liberalización de los noventa tienen algo en común. Cada etapa implicó un violento cambio en el juego económico del que participaban los agentes. El entorno en el que ese juego se desarrollaba cambió, los participantes cambiaron y las reglas a las que cada uno estaba sujeto se modificaron también.

Para dar una idea de la magnitud de los cambios a los que estamos aludiendo, concentremos nuestra mirada en la primera mitad de la década de los noventa. En ella podemos identificar al menos cuatro cambios mayores:

- finalizó la etapa caracterizada por el racionamiento externo de crédito y, Plan de Convertibilidad mediante, se logró instalar de modo duradero la *estabilidad de precios*;
- se avanzó en la *desregulación* de las actividades económicas y se *privatizaron* la mayoría de las empresas públicas;
- se avanzó sustancialmente en la *apertura* de la economía;
- se consumó el proceso de *integración regional* con países limítrofes iniciado a fines de los ochenta.

Estos hechos modificaron la lógica de la actividad económica para la mayoría de los individuos y de las firmas. En consonancia con ello, algunos temas omnipresentes en la discusión económica argentina dejaron espacio a otros prácticamente desconocidos. El motivo puede caracterizarse como un cambio en el tipo de incertidumbre a la que los agentes estaban sometidos. Los tiempos de la extrema volatilidad de las variables macroeconómicas nominales habían terminado y el escenario de los agregados convergía a un comportamiento

más asible para los agentes. Súbitamente, éstos quedaron forzados a tomar decisiones estratégicas de una naturaleza distinta sobre un horizonte temporal más lejano.

Es destacable que la simplificación en el ambiente macroeconómico que rodeaba a los agentes no simplificó lo observado a nivel microeconómico a lo largo de estas transformaciones. La documentación empírica existente revela básicamente dos cosas: en primer lugar, la presencia generalizada de comportamientos contrapuestos ante los mismos estímulos, y en segundo lugar, mutaciones muy variadas en la fisonomía de agentes y sectores. No es obvia la explicación que dé cuenta de estos patrones.

El objetivo de este trabajo es, pues, presentar algunos de los conceptos ofrecidos por la teoría económica que pueden colaborar en la explicación de lo observado. Intentaremos argumentar que la heterogeneidad tanto en las características como en las respuestas de los agentes es comprensible como un elemento natural y generalizado, aunque no casual.

En la sección que sigue haremos algunas aclaraciones relativas a las tensiones que se presentan a la hora de examinar, en conjunto, una serie de elementos teóricos que no siempre es internamente consistente. Además, estableceremos las líneas principales que se seguirán en la exposición de esos elementos. En la sección tercera describiremos sintéticamente el cambio en las características del problema económico enfrentado por los agentes. Las secciones 4 y 5 presentan los conceptos en nuestra opinión más relevantes para explicar la heterogeneidad de características y respuestas como un dato central de la microeconomía argentina bajo el cambio estructural. La sección 6 presenta algunas consideraciones finales. Ellas tratarán la importancia que puede revestir la evidencia microeconómica para identificar problemas relacionados con el crecimiento agregado. Es en función de ello que señalaremos si la documentación de las respuestas microeconómicas en la Argentina bajo la experiencia del cambio estructural puede resultar útil para evaluar los posibles problemas de experiencias afines en otros países.

II. LAS BASES Y LOS PROBLEMAS DE UN ESQUEMA CONCEPTUAL ECLÉCTICO

1. Bases del esquema conceptual. La tensión entre comprensión (*comprehensiveness*) y consistencia

La racionalización de la evidencia empírica del desempeño microeconómico no es posible, creemos, por medio de ninguna teoría unificada pura, aunque la explicación unificada es la ambición normal del economista. El bagaje conceptual con el que creemos es posible intentar entender lo observado es un conjunto de fragmentos, más que un cuerpo integrado de teoría. Esto se debe, por una parte, a la complejidad de los fenómenos observados. Por otra, a una necesaria cautela a la hora de intentar una estilización general. La razón es que hacer esto requeriría ignorar diferencias para tomar los elementos comunes que nos permitan esa estilización, en un momento en que las diferencias aparecen, en la observación, como una cuestión central. Cuando se piensa que los elementos involucrados de modo no trivial son muchos, el estudio de las relaciones entre ellos se vuelve muy difícil, pues se multiplican las interdependencias. Se hace por lo tanto más y más relevante esa restricción típica que enfrentan los economistas: los experimentos que les interesan están siempre diseñados por otros (los agentes que constituyen la economía). Todo ello vuelve muy ardua la tarea de elegir unos pocos elementos presumiblemente fundamentales para esquematizar de manera sencilla sus vinculaciones.

A veces, por ejemplo, las diferencias entre agentes o sectores resultan explicables sobre la base del enfoque de los costos de transacción. Sin embargo, si se quiere entender mejor cómo esos agentes o sectores cambian, es conveniente recurrir a una interpretación distinta de lo que ellos son, dentro de la cual se tenga explícitamente en cuenta el fenómeno de la innovación (y la imitación) técnica y organizacional. La consideración simultánea de ambos enfoques puede finalmente fortalecer la comprensión global de cómo se definen ciertas conductas y capacidades de los agentes involucrados.

El agente en el que sé esta pensando es la firma. El corazón de nuestros argumentos estará destinado a definir algunas vi-

siones de la firma. Como se verá, esta visión no emerge de una sola tradición teórica.

Por un lado, nos interesa pensar la firma como un objeto denso. La información técnica resumida por la función de producción no es suficiente para entender muchos de los fenómenos que tienen a las firmas como protagonistas. La capacidad de interpretación de los hechos es mayor si pensamos a la firma como un agente conformado por otros agentes, como una organización con una vida interior de procesos que resuelven de modo corriente problemas repetidos. Esto, sin embargo, no significa que no le reconoceremos a la firma cierto potencial para romper con su propia inercia mediante la introducción de innovaciones y el cambio de sus estrategias.

Ante la necesidad de explicar el funcionamiento coexistente de firmas muy diferentes (con respecto a casi cualquier dimensión en la que se las evalúe) como lo son las pequeñas y medianas empresas, los grandes grupos económicos nacionales y las filiales de las empresas transnacionales, es totalmente válido el interrogante acerca de los determinantes de la fisonomía de una firma. El conocimiento –necesariamente parcial– de por qué una firma tiende a ser de un modo y no de otro, puede aclararnos sobre su naturaleza, y esto a su vez puede decirnos algo sobre cómo procesa su información y resuelve sus problemas. Considerados los distintos escenarios de la economía argentina de los últimos años, es difícil hacer una evaluación de las capacidades de acción y reacción de una firma sin una mirada específica sobre lo que ella es. Uno de los sustentos de esta mirada está constituido por los aportes de R. Coase (1937) y O. Williamson (1975, 1985).

El enfoque “institucionalista” que pone el acento en los costos de transacción nos provee –fundamentalmente– de elementos para razonar estáticamente sobre la ubicación de los límites de la firma en función de lo que ella hace (producir e intercambiar) y resuelve corrientemente (el modo más económico de hacer ambas cosas). El apoyo de esta aproximación para considerar la reacción en el tiempo de una firma que enfrenta cambios inesperados en el entorno es sólo parcial. En parte, puede ayudarnos a pensar de un modo análogo al que lo hacemos cuando realizamos un ejercicio de estática comparativa. Pensamos entonces que puede ganarse mucho si se

presta atención a otros enfoques del pensamiento económico definidos de un modo esencialmente dinámico.

En esta dirección, resultan útiles los aportes del enfoque evolucionista, liderado por los numerosos trabajos de R. Nelson, S. Winter y algunos otros autores. Esta perspectiva marca con más fuerza aún que la anterior el hecho de que la firma no es un elemento deletéreo, tal como cuando la consideramos con el exclusivo afán de optimizar una función sencilla y bien definida. En la visión evolucionista la firma es más bien un conjunto de agentes y recursos y una red de interacciones entre ellos.

Este dispositivo que es la firma muestra capacidades tanto para generar cambios como para adaptarse a ellos, y va describiendo en el tiempo una trayectoria evolutiva. A la vez, la visión evolucionista admite la incorporación de una figura cuyo tratamiento es difícil de sistematizar: el *entrepreneur*.

El enfoque evolucionista ha abrevado en las ideas expuestas en J. Schumpeter (1942), fundamentalmente en lo que hace a tres elementos. Uno es la consideración del mercado (y de la competencia en él) al que concurren las firmas como un mecanismo de selección dinámica. Otro es la incorporación al análisis del fenómeno de la innovación como instrumento de generación de ventajas competitivas. El último es la visión de la competencia como un fenómeno que, más que conducir al equilibrio, es una fuente permanente de ruptura del mismo.

Los aportes de Schumpeter resultan de interés a la hora de interpretar conductas empresarias y ciertos cambios en la manera en que se conduce la generación de innovaciones técnicas y organizativas. El elemento innovativo es central en la aproximación del enfoque evolucionista al problema del cambio económico.

2. Supuestos conductuales. Información, capacidad cognitiva e incertidumbre

Una cuestión que debe ser especificada como ejemplo de lo fragmentario de nuestra aproximación es que los distintos enfoques son compatibles con diferentes supuestos conductuales y con distintas especificaciones de lo que los agentes quieren y son capaces de hacer. En el caso del enfoque de los costos de

transacción, sobrevive una noción de la firma como ente optimizador, aun cuando consideremos que sus posibilidades de optimizar son limitadas. En la visión evolucionista esta noción está mucho más difusa, y puede incluso ser dejada de lado. En nuestro caso, mantenemos en general la idea de que las firmas tienen un objetivo relacionado con la obtención de ganancias, aunque ello no implica el logro sistemático de la optimalidad. Además, consideraremos que no todos los componentes de la firma estarán siempre igualmente alineados detrás de los objetivos globales de la misma. En el contacto directo con firmas surgen a menudo evidencias de problemas de "principal y agente".

A la vez, tendremos presente la imperfección en las capacidades cognitivas y procesales de los agentes, lo cual sería suficiente para complicar la optimización,¹ en el supuesto de que fuera ésta la conducta bajo hipótesis.

El supuesto de ausencia de perfecta información es normalmente aceptado como una parte esencial del enfoque de costos de transacción, aunque no es una condición necesaria para la presencia de éstos. Es, sin embargo, mucho más difícil encontrar relevancia en los argumentos evolucionistas sin un supuesto de información imperfecta o de racionalidad limitada. En buena medida, este enfoque apareció ante la necesidad de explicar fenómenos que, tal como la innovación y el cambio económico, encuentran la incertidumbre (en tanto conocimiento imperfecto del futuro) en el centro de la escena.

Aun si no quisiéramos aceptar que el azar forma parte de la naturaleza, el supuesto que adoptaremos en cuanto a la imposibilidad humana de conocer esa naturaleza con seguridad nos delinearé un marco en el que la incertidumbre es la regla. En ese marco los agentes realizan, de acuerdo con sus posibilidades, tres actividades centrales: pronosticar, formular estrategias y planificar. No definiremos la primera de estas tres actividades, pero sí se justifica una aclaración de qué entenderemos por la segunda y la tercera. Consideraremos una estra-

¹ Considerados los costos que tiene para los agentes la propia resolución del problema, la solución del mismo sería, en todo caso, otra (distinta de la que surge sin considerar todos los costos relevantes).

tegia como una acción o serie de acciones no contradictorias pensadas como una combinación que, se espera, permitirá el logro de un objetivo dadas las realizaciones más esperables en la naturaleza. Esto significa que las estrategias se diseñan en función de las evoluciones del entorno que se consideran más probables. La planificación será para nosotros, en un contexto estático, la actividad realizada en las firmas para asignar los recursos por medio de la autoridad. Considerada en un contexto dinámico, esta actividad busca asegurar en el presente la disponibilidad futura de los medios requeridos para la ejecución de una estrategia.

3. Información y conocimiento. La especificidad de activos

Otro elemento empíricamente relevante y que será tenido en cuenta luego es el hecho de que no todo el conocimiento es codificable y transformable en información. Esto significa que el conocimiento es en alguna medida tácito y ello es suficiente para impedir su perfecta comerciabilidad en un mercado competitivo.

Esto, además, contribuye a dotar de especificidad a los activos de capital humano. La especificidad de estos y otros activos de capital será un elemento tenido en cuenta.

III. UNA BREVE CARACTERIZACIÓN DEL CAMBIO EN EL PROBLEMA ECONÓMICO ENFRENTADO POR LOS AGENTES

La primera mitad de los noventa ofreció a los agentes un horizonte temporal de pronóstico mucho más alejado. Sobre fines de los ochenta, la extrema volatilidad del entorno hacía en extremo difícil estimar con un mínimo de precisión cuáles eran los escenarios realizables en la semana siguiente. Los agentes efectuaron un aprendizaje (costoso) no despreciable para tratar con ese entorno. Los primeros años de los noventa, en cambio, requerirían otras habilidades. Las necesidades informativas pasaron a estar relacionadas más típicamente con la holgura o tensión de la restricción intertemporal de la economía (en relación con el desempeño de su sector externo) en el

mediano plazo, con la evolución de los ciclos y tendencias de negocios internacionales, o con el comportamiento de mediano y largo plazo de las diversas demandas y ofertas locales.

De una incertidumbre casi exclusivamente asociada a la evolución de las variables macroeconómicas y, en particular, nominales, se pasó a una incertidumbre que podríamos denominar estratégica. En los noventa, las decisiones de producción, demanda de factores, inversión, exportaciones e importaciones² que realiza una firma están supeditadas de un modo mucho más visible a la estrategia que se defina en cuanto a:

- el nivel de integración horizontal y vertical (esto involucra decisiones sobre especialización productiva, externalización de actividades y posibles fusiones) que la firma encuentra conveniente, esto es, la definición de los límites de la firma;
- la inserción en nuevos mercados, lo cual puede inducir la transnacionalización de la empresa, o la firma de convenios de complementación con empresas de otros países;
- la incorporación de nuevas tecnologías de productos, procesos y organización, o
- la venta de la empresa a algún agente con mejores capacidades para explotar los activos específicos de la misma.

En relación con esto, las opciones que tome una firma determinarán su perfil productivo, su organización interna, su relación con el mercado, su papel en la agregación de valor y su capacidad de competir. En resumidas cuentas, las posibilidades de la firma de sobrevivir y de crecer en un contexto de cambio pronunciado dependen en buena medida de lo que ella misma haga en relación con los ítems enunciados.

Ahora bien, cuando se observa en firmas específicas la toma de las decisiones estratégicas, se distinguen con claridad dos disyuntivas. Por un lado, la firma se pregunta qué es indispensable hacer para subsistir y, de ser posible, para crecer en los escenarios futuros más probables. Por otro, se analiza si eso que debe hacerse queda dentro del conjunto de estrategias que para la firma son practicables.

² Todas decisiones que, en el agregado, hacen a la sostenibilidad macroeconómica del proceso de reformas.

Cuando se estudian las decisiones tomadas por las firmas se encuentra que el conjunto de estrategias factibles para cada una –y su capacidad para conocerlo– depende, además de la situación macroeconómica y sectorial, de sus propias características. Ello implica que las acciones de las firmas resultan influidas por algunas de sus especificidades presentes y pasadas.

Esta caracterización del problema resulta, en principio, intratable con un instrumental teórico donde las firmas no existen como instituciones ni como organizaciones. Tampoco es fácil imaginar que los conjuntos de estrategias aplicables difieren entre sí si la tecnología es un bien libre y si las firmas no poseen ningún otro elemento relativo a la capacidad productiva que las haga distinguibles.

Podríamos, sin entrar en esas complicaciones, obtener una respuesta parcial considerando que las firmas se desempeñan en un sistema de mercados imperfectos. Un mercado de crédito imperfecto, por ejemplo, puede afectar diferencialmente las posibilidades de unas y otras firmas para encarar un proceso de reequipamiento y prepararse para competir con firmas foráneas. Esto puede alcanzar para interpretar algunos resultados y realizar algunas predicciones.

Sin embargo, parece razonable pensar que tendremos una visión más completa del problema de la diferencia de posibilidades y desempeños efectivos entre firmas si prestamos atención a ciertas caracterizaciones de lo que las firmas son y hacen en su interior.

Conocer sobre la constitución y funciones internas de los agentes puede resultar útil para comprender cómo procesan las manifestaciones del entorno y cómo elaboran sus respuestas.

IV. LAS FIRMAS COMO MECANISMOS QUE COORDINAN PLANIFICANDO

Los costos de transacción han sido definidos ampliamente como los costos de operar el sistema de precios. Realizar transacciones en los mercados conlleva ejecutar ciertas acciones costosas, tales como negociar, redactar y firmar contratos cuyo cumplimiento, además, debe ser luego monitoreado (Coase, 1937; Williamson, 1985).

La presencia de estos costos hace que una economía capitalista no luzca exclusivamente como un conjunto de transacciones espontáneas entre agentes atomísticos. No todas las actividades están mediadas por transacciones de mercado. La observación indica que existen organizaciones de constitución estable —las firmas— en las que las decisiones asignativas, en lugar de estar mediadas por el sistema de precios, son planificadas. Como las transacciones son costosas, las firmas organizan actividades económicas relacionadas con la producción prescindiendo de ellas y utilizando como elemento coordinador la autoridad (Coase, 1937).

Cuando se describe la economía como un sistema puro de mercados, no se está cubriendo todo el espectro de las decisiones y acciones económicas que en efecto se llevan a cabo. Muchas de las decisiones y acciones implicadas por el funcionamiento real de una economía de mercado están mediadas por el funcionamiento de jerarquías más que por transacciones entre agentes jurídicamente iguales que han negociado un precio (Williamson, 1975).

Un agente constituye una firma y elige un nivel de integración (la cantidad de transacciones internalizadas en el funcionamiento jerárquico) dependiendo de los costos asociados a las transacciones implicadas por la explotación de su activo específico. Éste puede ser una capacidad, una innovación o una dotación con usos productivos. Las diferencias en los activos específicos a ser explotados pueden, en función del tipo de transacciones requeridas, explicar la fisonomía de una firma. No son iguales los costos de transacción que deben afrontarse cuando se quiere aprovechar la capacidad de fabricar sillas, por ejemplo, que cuando se quiere extender el uso de una tecnología propia. Mientras las sillas pueden, una vez fabricadas, ser vendidas sin mayores inconvenientes, es factible que sobre la tecnología se deba mantener un control mucho más estricto, integrándose las etapas posteriores en las que la misma es utilizada.

El enfoque de los costos de transacción ha puesto énfasis en la idea de que la eficiencia con que se asignan los recursos depende no únicamente de las propiedades que exhiban los mercados en su constitución y funcionamiento. También son cruciales las cualidades de ese otro mecanismo de coordina-

ción —la firma— y la proporción en que las acciones económicas están bajo la esfera de un mecanismo de coordinación u otro. La conveniencia económica del uso de cada mecanismo depende, en definitiva, de sus costos relativos.

Un entorno inestable, la expectativa de ocurrencias de difícil pronóstico, disminuyen las facultades de previsión y control de los agentes. También afectan, entonces, su capacidad de establecer compromisos creíbles, lo cual elevará los costos de transacción. Las nociones presentadas indicarían que el tipo de entorno mencionado implicará en general una mayor tendencia a integrar actividades. Ello puede atentar contra el aprovechamiento de las ganancias de especialización y ser un obstáculo importante para el logro de niveles competitivos de productividad.

En la observación se vuelve relevante el hecho de que muchas firmas presentan niveles de integración demasiado altos para lo que sus directivos considerarían más razonable si pudieran elegir el entorno. Sin embargo, la mayoría de las cualidades del entorno están dadas y les son adversas. En tanto esas firmas enfrenten un alto nivel de incertidumbre en cuanto a la aparición de una adecuada red de subcontratistas, persistirán en aquel nivel de integración que puede ser el adecuado dado el entorno local, pero que puede representar un obstáculo para competir internacionalmente.

Tal persistencia en la integración, a su vez, hace que nadie arriesgue su capital para convertirse en subcontratista de una actividad que está integrada. Este tipo de inversiones suelen ser altamente específicas; si fracasan, el capital será difícilmente reasignable. Si la voluntad de desintegrarse por parte de las firmas del sector no es bien conocida y confiable, y si las perspectivas de crecimiento agregado y sectorial no son firmes, es muy probable que ese tipo de inversiones se postergue por mucho tiempo.

Éste es sólo un ejemplo de comportamientos caracterizados por la actitud de *wait and see* y la postergación de inversiones. El análisis de inversiones irreversibles pero postergables bajo incertidumbre presente en Pindyck (1989) y en Dixit y Pindyck (1994) explica estos comportamientos, muy relevantes para la estructura industrial argentina.

Muchas veces el sector privado encuentra formas de resolver problemas relacionados con la incertidumbre estratégica (rela-

tiva a cómo definir el propio perfil en función de lo que puedan hacer los otros) a través de formas de contratación atípicas que constituyen relaciones de cuasimercado. Ellas tienden a morigerar la incertidumbre para posibilitar ciertas inversiones, que de otro modo difícilmente podrían hacerse. Estas modalidades son transaccionales en tanto se establecen entre firmas distintas que redactan un contrato y negocian un precio, pero incluyen elementos más propios del funcionamiento interno de una firma, como ciertos compromisos mutuos de continuar la relación en un determinado nivel de intensidad o frecuencia.

Un ejemplo lo constituyen las firmas que son lo suficientemente grandes o fuertes como para desarrollar sus propios subcontratistas, estableciendo con ellos modalidades de contratación especiales, tales como contratos de largo plazo o contratos con niveles mínimos de compras aseguradas.

Es obvio que este tipo de relaciones disminuye los costos de transacción en tanto evita futuros costos de búsqueda y facilita la consideración de las reputaciones. También es importante el hecho de que esos contratos reducen la incertidumbre asociada con los resultados que podrían generarse si luego de realizar inversiones específicas sobreviene una etapa de negociación libre.

A la vez, los contratos observados pueden haberse establecido en términos que, a primera vista, pueden no parecer enteramente satisfactorios para una de las partes. Una consideración más detenida puede revelar que el contrato establecido juega un rol más amplio que el explícito. Esto es así cuando algunos elementos o condiciones no directamente observables están involucrados en la relación establecida por el contrato. En tales casos hay contratos implícitos y la evaluación de su importancia es difícil sin información específica.

El tener en cuenta estos argumentos permite agregar un elemento en la evaluación de medidas tendientes a eliminar distorsiones en los mercados y/o a facilitar los ajustes de precios.

Al margen de que la eliminación de una distorsión puede tener efectos imprevisibles sobre el bienestar si permanecen en pie otras distorsiones (Lipsey y Lancaster, 1956), debería tenerse en cuenta que, ante problemas de información e incertidumbre, ciertas rigideces en los mercados pueden cumplir un rol de reducción de costos de transacción.

Esto no implica ignorar que la introducción de reformas promotoras de un sistema de mercados menos distorsionados puede ser conveniente. Más bien apunta a señalar que tal proceso es una secuencia de muchas innovaciones, y la introducción de cada una de ellas debe ser cuidadosamente analizada a la luz de conocimiento empírico específico. La razón es que complejas estructuras de contratos implícitos y mecanismos mitigadores de incertidumbre pueden ser eliminados antes de que surjan sustitutos adecuados.

V. LAS FIRMAS COMO ORGANIZACIONES QUE EVOLUCIONAN

Creemos que puede expandirse la comprensión de las reacciones posibles de las firmas ante situaciones de cambio pensándolas como organizaciones depositarias de un saber productivo conjunto fijado en las rutinas que se ejecutan establemente en su interior (Nelson, 1991). Hablamos de un saber conjunto porque en una medida relevante las capacidades de una firma son independientes de los individuos que de modo contingente forman parte de la organización. Esto no implica desconocer que la calidad de los individuos afecta radicalmente la capacidad productiva de la organización. Más bien apunta a señalar que una firma no es definible únicamente por los factores que tiene incorporados. Ese modo estable en que éstos están dispuestos para interactuar también es definitorio de las capacidades de la firma.

Lall (1993) señaló que las capacidades tecnológicas en la manufactura no dependen exclusivamente de la tecnología incorporada en el equipo físico de producción, o en manuales, *blueprints* y patentes adquiridos por la firma, si bien éstos son los elementos con los que las capacidades son puestas a trabajar. Tampoco se trata únicamente de las calificaciones educativas de los empleados, aunque su educación y entrenamiento afectan la capacidad de adquirir habilidades productivas. En su opinión no debe pasarse por alto la importancia que reviste la forma en la cual la firma combina todo lo anterior para funcionar como una organización.

Esto resalta la idea de que en una organización puede ser importante la calidad de las interacciones, además de la cali-

dad de quienes participan de ellas, y un punto a destacar es que tales interacciones mejoran al ser ejercitadas.³

Aceptemos que la ejecución de las funciones específicas mejora las interacciones entre las unidades de una firma y/o la calidad de esas unidades. Consideremos ahora que, aunque sólo sea en parte, tales mejoras pueden obtenerse por el solo medio de la citada ejecución de las funciones específicas de la firma (esto es, no toda la experiencia es transferible). Puede pensarse entonces que algunas de las capacidades de una firma dependen, aunque sea en parte, de sus propias acciones pasadas, por lo que es factible, en cada caso, una evolución *sui generis*. El desarrollo de distintas capacidades específicas explica que firmas diferentes puedan coexistir. La implicación principal de lo recién dicho es que la competencia no implica que todas las evoluciones serán eliminadas del mercado excepto una. Muchas de ellas pueden resultar exitosas a la vez y continuar su desarrollo.

En general se observa que el curso de acción disponible para las firmas en un momento dado del tiempo no es único, aunque el rango de evoluciones posibles está, en efecto, acotado por lo que ellas son y han estado haciendo.

Resumiendo, si aceptamos que las firmas evolucionan, es aceptable la noción de que lo hacen en una dirección y a un ritmo que están influidos por la trayectoria previamente trazada desde el punto de vista de su desarrollo de capacidades (Nelson, 1991; Dosi, 1988). La visión evolucionista puede, según Dosi (1988), explicar la permanente asimetría entre firmas, "*in terms of their process technologies and quality of output*".

Estas ideas son abordables si hacemos algunas reflexiones sobre la inexistencia de información perfecta y sobre la capacidad procesal finita de los agentes. En función de esto, aparecen rápidamente dos cuestiones cruciales: por un lado tenemos el problema de la función económica de las rutinas y su relación con la capacidad innovativa y la formulación de es-

³ Eso explica que los equipos (deportivos, militares, diplomáticos u otros) realizan en conjunto sus entrenamientos. Lo que se ejercita allí no es únicamente las habilidades individuales, que pueden ya haber llegado a un punto de considerable estabilidad, sino las interacciones entre ellas.

trategias. Por otro, tenemos el problema de la imposibilidad de transformar todo el conocimiento en información.

Analizados estos puntos, las ideas de diversidad microeconómica y relevancia del propio pasado de los agentes perderán algo de su misterio.

1. La firma como una red de interacciones repetidas

1.1. Las rutinas. La primera cuestión que presentaremos en relación con la ausencia de información perfecta y de perfectas capacidades procesales tiene que ver con el rol económico de las rutinas.

Si ejercer la capacidad de procesamiento de información es costoso, o si pensamos que la información no se obtiene sin algún costo, tendremos agentes con una preocupación extra: ahorrar tiempo, esfuerzo y recursos en relación con el reconocimiento de las posibilidades que se les ofrecen y la elección de una conducta para explotarla.

Si uno observa muchas de las acciones cotidianas que ejecutan las personas y las organizaciones, encuentra que enormes cantidades de información, que en teoría serían necesarias para justificar las conductas observadas, son ignoradas más o menos conscientemente. En general, hay un supuesto implícito de que todo ese cúmulo de información no ha variado sustancialmente, por lo que puede repetirse —sin perder mucho— la conducta elegida en ocasiones anteriores. De esta manera se resigna la posibilidad de adaptar sutilmente la conducta (si se ha operado en el entorno algún cambio menor que lo justificaría) a cambio de un ahorro más valioso de esfuerzos o recursos (los que harían falta para verificar si también esta vez la conducta usual resulta tan conveniente).

Las rutinas de comportamiento de agentes o de funcionamiento de organizaciones pueden pensarse como una estrategia que economiza información o, mejor, los recursos y esfuerzos necesarios para obtenerla y procesarla.

Hay ganancias de este tipo en la rutinización de actividades repetidas que surge del afán de economizar tiempos y movimientos en la producción. Las tareas ejecutadas rutinariamente, con poca información, son más fácilmente contro-

lables y evaluables. En determinadas circunstancias, el que un supervisor esté fácil y rápidamente informado de lo que un operario está haciendo, puede ser más valioso que el hecho de que ese operario pueda resolver un imprevisto o aportar una idea nueva.

Buena parte del funcionamiento interno de una organización económica puede ser pensado como el intercambio de flujos de información entre unidades de trabajo.

El funcionamiento de las firmas está en gran medida definido por las rutinas –tanto formales como informales– que se ejecutan en su interior para el manejo de la información y la consecuente realización de las actividades específicas. Esto vale tanto para la actividad de recolección y procesamiento de información exterior como para aquella que manejan las distintas unidades internas.

Cuando las condiciones del entorno se modifican, también lo hacen el tipo y cantidad de información que debe ser recolectada y procesada. En el caso de una firma, es probable que también deba cambiar la distribución y manejo interno de esa información. Ello significa que si las habilidades de obtención y procesamiento de información son específicas, es factible que no todas las adaptaciones resulten posibles o ejecutables a un mismo costo: distintos nuevos aprendizajes son necesarios. Este hecho es destacable: aun cuando los cambios requeridos resulten practicables, debe notarse que los mismos implican una inversión, que ha de resultar mayor cuanto más pronunciado sea el cambio necesario respecto del esquema vigente con anterioridad.

¿Será esa inversión encarada automáticamente? Es relevante aquí preguntarnos si la inversión es plenamente reversible y postergable. Si no es lo primero, pero sí lo segundo, el que a los cambios observados se les asigne alguna probabilidad de ser sólo temporarios podría explicar⁴ cierta lentitud o hasta una ausencia en la introducción de nuevas y mejores rutinas.

Cabe señalar que el cambio en el tipo de incertidumbre operado en la Argentina implicó una violenta modificación en la información considerada relevante y en las habilidades re-

⁴ En función de Pindyck, R. (1989) y de Dixit, A. y Pindyck, R. (1994).

queridas para su obtención y procesamiento. La lógica de muchos negocios cambió por completo, con lo que el funcionamiento de las firmas (esto es, las maneras convenientes de intercambiar información con el entorno y de manejar y distribuir información en su interior) se vio alterado.

En un entorno muy inestable en lo inmediato, la mayoría de las firmas volcaban sus mejores talentos al manejo de su posición financiera de corto plazo. Cuando, en el término de meses, el problema relevante pasó a ser, por ejemplo, la "lectura" de señales en la evolución mundial a mediano plazo de la rama de actividad en la que esa firma se encontraba, notables dificultades aparecieron. Definir los futuros cursos posibles de la integración regional, y decidir la manera de explotar sus oportunidades —o de defenderse de sus peligros— también requiere habilidades particulares en cuanto a la obtención y manejo de información. Prever el comportamiento de la inversión extranjera directa en el propio sector también. Estimar si la percepción de su riqueza por parte del resto de los agentes es sostenible en el mediano y largo plazo (y con ella el tipo de cambio), ofrece dificultades enormes. Estos problemas de los noventa plantean una incertidumbre diferente a la de los ochenta, tanto en su calidad, como en sus plazos. Éstos se alargaron muchísimo, pero muchos de los nuevos problemas resultaron de muy difícil pronóstico, por lo que la redefinición relevante de las rutinas fue mucho menos que obvia.

Los interrogantes al respecto quedan, si no totalmente resueltos, al menos acotados, cuando se define una estrategia.⁵ Un problema es que la definición de éstas está afectada por las rutinas prevalecientes.

Las rutinas suponen una solución económica para la obtención y tratamiento de la información. De lo ya dicho se desprende además que aportan un componente inercial en la fisonomía, funciones y desempeño de las organizaciones. Parece razonable pensar que esto tiende a ser fuente de cohesión y eficiencia en la medida en que no se operen cambios importantes en el entorno, pero puede ser un obstáculo para la

⁵ Nótese, de todos modos, que las dificultades de pronóstico afectan esencialmente a las posibilidades de redefinir las estrategias.

transformación de los objetivos y características de las firmas, cuando esto deviene necesario.

De esta tensión entre rutinas y capacidad de cambio surgen dos cuestiones importantes. Una tiene que ver con la generación continua de innovaciones. Otra, en buena medida relacionada con la anterior, con la posibilidad de modificar las estrategias cuando las condiciones externas varían sustancialmente. Trataremos el tema de la estrategia en el punto siguiente.

En cuanto a la primera cuestión, debe notarse que las firmas, organizaciones rutinizadas, son el espacio fundamental de concreción de innovaciones. Esto es, son un lugar de la comunidad donde se aplican productivamente las ideas nuevas.

Ya sea que pensemos en cambios mayores o menores, e inclusive en la adaptación —la cual implica cierto esfuerzo creativo—⁶ de tecnologías ya probadas, estaremos siempre tratando con una propensión a la introducción de cambios dentro de un esquema que hemos caracterizado como rutinario. ¿Cómo puede una cosa conciliarse con la otra?

Tendremos una explicación si aceptamos una de dos cosas. La primera, que coexiste con esa firma rutinizada la figura del *entrepreneur*, vista como un talento poco sistemático que explora las posibilidades de generar una posición monopólica por medio de una innovación⁷ que le otorgue una ventaja de productos o procesos. Ésa es una persona que probablemente deba estar libre de ciertas rutinas.⁸

La otra posibilidad es aceptar que se puede rutinizar la invención, o, más relevante aún desde el punto de vista de la innovación, la aplicación práctica de las ideas nuevas, que puede estar muy separada de la actividad inventiva.

⁶ En el caso latinoamericano, Katz (1987) pone de manifiesto la importancia económica del fenómeno de adaptación tecnológica.

⁷ Puede hallarse un análisis de esta figura en el excelente "Entrepreneurship, Management, and the Structure of Payoffs", de W. Baumol (1993).

⁸ Lo cual no implica que no realice un trabajo duro. Sin embargo, esto nos ayuda a comprender la importancia de la informalidad de horarios y estilos cuando las funciones de una persona o un sector de una organización están relacionadas con el desarrollo de ideas nuevas. Un departamento universitario de investigación, una oficina de R+D, o el sector de creativos publicitarios dentro de una agencia de publicidad serán en general mucho más flexibles en sus rutinas que, por ejemplo, un banco.

En algún sentido, estamos diciendo algo paradójico: las firmas mejoran su capacidad competitiva si tienen rutinizada la búsqueda de nuevas rutinas.

Las dos posibilidades mencionadas tienen que ver con las dos formas que halló Schumpeter para dar una explicación a la presencia sistemática de innovaciones. En su primera visión, el individuo ambicioso en busca de realización económica y personal encontraba “nuevas combinaciones” que le daban una posición monopólica temporaria. En su segunda visión, Schumpeter sustituye este elemento por los laboratorios de R+D de las grandes compañías, nacidos para sistematizar la generación de innovaciones.

1.2. *Las estrategias.* La respuesta de los agentes ante la incertidumbre consiste en elaborar estrategias. El rango de estrategias elegibles para una firma en un momento determinado no es infinito. Tampoco comprende, en general, una única opción (o ninguna). Sí puede decirse, sin embargo, que el rango –visible para los agentes– de estrategias practicables depende de lo que esos agentes pronostican como más probable, y también de aquello que se consideran capaces de hacer. La diversidad de estrategias elegidas no es entonces sorprendente ante cuestiones de evolución muy incierta y ante muy considerables diferencias iniciales entre agentes. Las mencionadas cuestiones de evolución incierta son también responsables de la presencia de estrategias poco definidas.

En el contacto directo con quienes están en posición de formular estrategias, la imperfecta información respecto del futuro aparece como un elemento indisolublemente ligado a la esencia de la actividad empresarial.

En un contexto como el argentino, esta actividad ha estado, durante mucho tiempo y en muchos casos, definida por la capacidad de administrar la espera, antes que por la de buscar permanentemente la innovación audaz.

Aceptemos que las actividades económicas involucran de forma generalizada decisiones de inversión no plenamente reversibles pero sí postergables. Un entorno cuya evolución resulta de difícil pronóstico (para cada plazo que se considere) tenderá a aumentar el valor económico de la espera, ya que realizaciones desfavorables pueden desaconsejar la inversión.

En este marco, el modo en que un agente se comporta puede cambiar notoriamente en función del entorno en el que se encuentra y de sus acciones pasadas.

Dixit y Pindyck (1994) mostraron que en situaciones de incertidumbre, cuando una inversión no es totalmente reversible (tal el caso de la constitución de un activo específico) pero sí postergable, existirán, por encima de un determinado nivel de gasto requerido, incentivos para posponer la decisión de invertir. Esto ocurre así aun cuando el valor presente neto de la inversión sea positivo, lo cual significa que proyectos que ofrecen rentabilidades superiores a la tasa de interés (suponemos que es ésa la tasa de descuento) no son acometidos. Esto explica la influencia únicamente parcial del nivel de la tasa de interés en las decisiones de inversión. Según este análisis, y en comparación con el criterio simple del descuento de los beneficios netos esperados, los riesgos percibidos pueden tener un rol mayor en la explicación de la conducta de los inversores que el nivel de la tasa de interés. La importancia de este análisis para la interpretación de algunos casos es grande, en tanto explica la determinación de un valor económico para la espera, y relaciona positivamente ese valor con el nivel de riesgo percibido. En función de esto, cierta diversidad entre empresas en las decisiones estratégicas de reestructuración y, más particularmente, de reequipamiento, puede ser entendida como resultante de diferencias en el valor de la espera para los distintos decisores.

Nótese que cuando persiste incertidumbre acerca de la evolución en el mediano o largo plazo de variables políticas, macroeconómicas o sectoriales importantes, puede haber inversiones relativamente grandes con tiempos de recupero prolongados que no se concreten, aun cuando la incertidumbre propia del corto plazo esté eliminada y las señales (de precios, entre otras) presentes sean favorables.

Estas consideraciones arrojan cierta luz sobre el significado del énfasis político en la irreversibilidad de las reformas encarriladas en los noventa en la Argentina.

La consideración de los efectos de la irreversibilidad en el análisis de la inversión nos explica algunas conductas documentadas desde la literatura macroeconómica características de economías que, como la Argentina, han pasado por etapas

de gran inestabilidad. Un ejemplo es la marcada preferencia por la flexibilidad exhibida por los agentes, que no es otra cosa que una estrategia microeconómica para evitar la inmovilización de recursos en usos que pueden rápidamente dejar de ser convenientes. Esto tiene consecuencias importantes sobre el tipo de inversiones que se realizan y sobre la estructura temporal de los contratos (véase Frenkel, 1990; Fanelli y Frenkel, 1994; Heymann y Leijonhufvud, 1995).

Un elemento que pone de manifiesto la importancia de la incertidumbre como elemento esencial de la actividad empresarial y la presencia de grados de libertad para el desarrollo de estrategias diversas es la forma en que la innovación es encarada en las economías capitalistas. El proceso innovativo que se desarrolla en las firmas es de vital importancia para el progreso, definido como la expansión cada vez más veloz de las opciones disponibles para los consumidores (Nelson, 1989). Este autor señala que de existir perfecta información sobre el futuro, la superposición de esfuerzos innovativos correspondientes a distintas estrategias empresariales resultaría un puro despilfarrero de recursos. Constituiría una falla de coordinación. Sin embargo, la observación indica que esa multiplicación de búsquedas alternativas es no sólo posible, sino hasta cierto punto dinámicamente conveniente. La razón es que así se preserva una diversidad que es necesaria, dada la ausencia de certeza respecto de cuáles serán los estados de la naturaleza prevalentes en el futuro.

2. La información imperfecta como un problema de incompleta codificabilidad del conocimiento

El conocimiento no puede ser completamente explicitado. Esto hace que no todo el conocimiento pueda transformarse en información.⁹ Si unimos esto con el hecho de que la ejecución

⁹ Ésa sería una condición necesaria para que el conocimiento constituya un bien transable en un mercado competitivo (de ese modo las experiencias serían transferibles). Sin embargo, no sería una condición suficiente, en tanto la información presenta, como bien, características atípicas (véase un tratamiento detallado en Arrow, 1973).

de actividades productivas otorga conocimiento¹⁰ (Arrow, 1962), nos explicamos una noción que en el mundo de la producción es parte del sentido común: la adquisición de ciertas capacidades (productivas e innovativas) está necesariamente ligada a la realización de las actividades productivas en sí. La experiencia no es transferible, al menos no plenamente. De aquí surge que el camino productivo recorrido por cada agente —individuo o firma— contribuye a determinar lo que éste es capaz de hacer en cada momento del tiempo.

La condición de no perfecta transferibilidad del conocimiento contribuye a moldear el proceso de creación de tecnologías (véase Rosenberg, 1976; Nelson y Winter, 1977; Nelson, 1982). A la vez, tiene consecuencias importantes sobre el patrón de difusión, en tanto afecta las posibilidades de transferir comercialmente el uso de las tecnologías. Múltiples problemas pueden aparecer. Uno muy importante, que afecta las posibilidades de organizar un mercado de tecnologías, es la presencia de asimetrías entre oferente y demandante en cuanto a la capacidad de valorar y explotar una tecnología. Muchas veces el problema de desarrollo de capacidad tecnológica por parte de un agente no se agota en la adquisición de una tecnología. Su capacidad tecnológica global dependerá también de su propia habilidad para utilizar lo que ha adquirido (véase Dahlman, Ross-Larson y Westphal, 1987).

Hemos hablado entonces de la importancia que tiene la existencia del aprendizaje y su condición de no ser plenamente transferible —el conocimiento es, en alguna medida, tácito—, para explicar que las trayectorias previas de las firmas desde el punto de vista del desempeño económico afectan diferencialmente sus capacidades tecno-productivas futuras. Ello implica un impacto diferencial en las posibilidades de encarar nuevo aprendizaje y de absorber con éxito nueva tecnología. De esta manera resulta explicable el hecho de que las posibilidades que tienen las firmas de incorporar con éxito nuevas tecnologías y prácticas organizacionales difieren en función

¹⁰ Al menos en la forma de una mayor capacidad de volver a realizar tales actividades con éxito. Sin embargo, el aprendizaje también abarca mayor capacidad de hacer otras cosas o de encarar nuevo aprendizaje.

de los esfuerzos previamente realizados de creación o adaptación tecnológica. Existe una ya considerable literatura documentando este tipo de efectos. En el caso latinoamericano, puede recurrirse por ejemplo a Katz (1987) y a Dahlman, Ross-Larson y Westphal (1987).

Un problema conexo con lo anterior es la dificultad de adaptar tecnologías a entornos distintos del original. En este sentido es destacable que en la Argentina los esfuerzos de adaptación tecnológica a lo largo de la etapa sustitutiva fueron una fuente importante de innovaciones menores y de aprendizaje idiosincrásico (Katz, 1987). Como se verá en este libro, algunos de los cambios estructurales de los noventa están relacionados con una modificación en la forma en que se incorpora la tecnología en las firmas y con un cambio en la magnitud y tipo de esfuerzos asociados.

Lo dicho puede explicar diferentes capacidades de adaptación a cambios en, por ejemplo, las condiciones de competencia o contratación.

Teniendo en cuenta lo expuesto, puede explicarse que los agentes afectados por un proceso de reformas tengan capacidades asombrosamente diferentes para elegir una estrategia adecuada y llevarla exitosamente a cabo. Para algunos, será posible crecer explotando lo que se les presenta como un cúmulo de nuevas oportunidades; para otros, la mejor estrategia alcanzable servirá sólo para sobrevivir, defendiéndose de lo que puede ser un entorno más difícil; finalmente es probable que haya agentes para los que el entorno resulte inmanejable si no se transforman en algo esencialmente distinto. Tal variabilidad en las capacidades de adaptación de los agentes se explicará —al menos de modo parcial— en función del país donde operen, del tamaño que hayan alcanzado, de la rama industrial a la que pertenezcan, del tipo de tecnología ya utilizada y de la forma organizacional adoptada. Tampoco es neutral el tiempo de vigencia que tenga cada uno de esos elementos.

VI. LA OBSERVACIÓN MICROECONÓMICA Y EL CRECIMIENTO

No es muy difícil coincidir en que el crecimiento sostenido requiere de individuos con la capacidad y los medios para gene-

rar cada vez más riqueza y para, además, renovar esas capacidades y medios.

Esto exige, además de ciertas condiciones mínimas en los individuos en sí, que ellos vayan aumentando su disponibilidad de capital, ya sea físico o humano, para el logro de un aumento sistemático en la productividad de su esfuerzo.

Grandes capacidades de generar valor implicarán en general importantes esfuerzos de acumulación de capital productivo. En la medida en que los activos que corporicen esa acumulación sean más específicos, menos reversibles serán las decisiones tomadas. Esto significa que los agentes de una economía tienen que, en una proporción relevante, correr el riesgo de hundir costos significativos para poder generar mayores capacidades de creación de riqueza. En una economía que crece, las tentaciones de la flexibilidad deben ser, en una gran proporción, superadas.

En este sentido, la evidencia empírica y el conjunto de nociones presentado en este trabajo tiende a confirmar la siempre reconocida importancia de la estabilidad para el crecimiento. Sin embargo, también tiende a poner de manifiesto que importantes restricciones y riesgos pueden persistir aun cuando se logre desplazar sustancialmente el horizonte de planeamiento. Esos riesgos y restricciones pueden contribuir a impedir la generalización de inversiones irreversibles por su especificidad, máxime cuando ellas pueden resultar aprovechables sólo si van acompañadas por un fenómeno de aprendizaje colectivo importante. Por otra parte, puede que muchas de las inversiones requeridas no sean percibidas como rentables en ausencia de un *stock* inicial de capacidades mínimo.

Lo que la evidencia microeconómica puede contribuir a sostener, en definitiva, es que es muy difícil delinear con precisión acciones que resulten condiciones suficientes para el crecimiento sostenido de economías reales.

La razón básica es la complejidad de las interrelaciones implicadas por ese fenómeno, que incluyen, en un marco natural de incertidumbre y problemas de información, desde cuestiones institucionales hasta los problemas de coordinación que aparecen si consideramos elementos tales como los rendimientos crecientes a escala.

La acumulación requerida por el crecimiento responde a las restricciones y riesgos a los que están sujetos los agentes. Tales riesgos y restricciones dependen en buena medida de las instituciones,¹¹ que moldean los procesos de producción e intercambio y que definen la estructura de incentivos (North, 1990; Baumol, 1993). Ésta debe guiar la acumulación –no plenamente reversible– hacia usos socialmente productivos en función de las necesidades presentes y futuras –si el proceso ha de ser sostenido–. Un problema reside en que no todas las instituciones son adecuadamente provistas por la actividad descentralizada de los agentes. La razón es que pueden presentarse problemas de coordinación y de *free-riding* muy complejos. Además, en muchos casos la legitimidad de tales arreglos radica justamente en que su origen sea alguna forma de representación colectiva (esto es, que surjan de un contrato social subyacente).

El diseño y puesta en vigencia de instituciones que faciliten el crecimiento no es una tarea sencilla ni para un planificador central, ni para dirigentes que confíen a los mercados la resolución de muchos de los problemas que resolvería el planificador central. Esto es especialmente cierto cuando la economía está sufriendo cambios importantes en su estructura, códigos y usos.

La experiencia del Este europeo en los últimos años es una ilustración de este argumento.

En el caso argentino queda claro que las distintas acciones de reforma sobre el marco regulatorio de la actividad económica han inducido importantes cambios estructurales y de desempeño. Es difícil juzgar si los cambios operados en los últimos años corresponden a un proceso que llevará al desarrollo de un tejido industrial internacionalmente competitivo con firmas adaptadas a las prácticas productivas más avanzadas. Por lo pronto, la heterogeneidad es la característica dominante.

La noción de que el crecimiento es un fenómeno complejo se ha ido fortaleciendo con la aparición de distintos aportes

¹¹ Nos referimos a las instituciones de una economía de mercados. Los ejemplos van desde la relación salarial hasta la presencia de justicia como garantía del cumplimiento de los contratos.

en la literatura económica, que, en algunos casos, racionalizan ideas no muy nuevas.

Si se consideran los problemas relativos a la existencia de rendimientos crecientes a escala se puede comprender que el crecimiento puede enfrentar ciertos obstáculos de difícil solución. Por un lado, puede darse que, en determinadas circunstancias, la acción descentralizada de los agentes no garantice la ejecución de inversiones socialmente convenientes (véase Rosenstein-Rodan, 1943, y Murphy, Shleifer y Vishny, 1989). Por otra parte, se han desarrollado interesantes argumentos según los cuales la no disponibilidad de un *stock* inicial mínimo de capacidades o de capital (esto es, capital humano o físico) vuelve imposible el crecimiento sostenido. En relación con esto vale la pena tener en cuenta los aportes que, como el de Romer (1990), se han hecho desde el enfoque del crecimiento endógeno. Este tipo de racionalizaciones puede explicar afirmaciones como la contenida en OECF (1991): “[...] *in many developing countries, improving of the investment climate through deregulation is not sufficient to cause a big wave of investment. For instance, in the Sub-Saharan countries, it would be hard to find a lot of entrepreneurs to create the anticipated wave of investment*”.

La idea de rendimientos crecientes en la adopción tecnológica (Arthur, 1983; David, 1985) explica efectos de irreversibilidad en la adopción y dependencia respecto de las acciones previas. Éstos también son elementos que pueden tener impacto agregado, y en la observación microeconómica de casos resultan muy frecuentes.

La complejidad del fenómeno del crecimiento queda también evidenciada por los debates acerca del rol de las políticas comercial e industrial. Muchos son los economistas que advierten acerca de los costos de las distorsiones creadas por la política pública, indicando que debe confiarse en las virtudes asignativas de las señales de precios de los mercados internacionales. Ésta es hoy la posición más extendida en Occidente, asociada a los nombres de, entre otros, Balassa (1981) y Krueger (1978, 1991), quienes documentaron las deficiencias y efectos indeseables de las iniciativas de sustitución de importaciones. Otros autores, sin embargo, insisten en negarle al sistema de mercados una capacidad infalible para guiar los procesos de inver-

sión y aprendizaje colectivo necesarios para generar transformaciones como las observadas en los países del Sudeste asiático (Lall, 1992, 1994; Amsden, 1994; Hikino y Amsden, 1995). Al mismo tiempo, la lectura oficial japonesa (OECD, 1991) de su propio éxito exportador se basa en la noción de que es posible desarrollar ventajas comparativas dinámicas utilizando subsidios (vía tasa de interés) en sectores en los cuales un país no ha sido tradicionalmente competitivo. Tanto el Japón como los demás países exitosos del Este asiático trocaron unas economías relativamente no sofisticadas y poco competitivas en otras cuya inserción comercial en el mundo está caracterizada por la exportación de productos con alto valor agregado.

Estos desempeños, que implicaron, en general, evitar la especialización según las ventajas comparativas originales, no son explicables —según esta línea de pensamiento— sin la presencia del estado como proveedor de adecuados diseños institucionales que influyeran convenientemente sobre la asignación de los recursos. En el caso particular de Corea, Chang (1994) sostiene que la política industrial permitió una más adecuada socialización del riesgo, lo cual posibilitó la acumulación necesaria de capital específico.

Vemos que el crecimiento es, además de difícil de lograr, muy difícil de explicar. Mientras Page (1994) lo atribuye (en el caso del milagro asiático) fundamentalmente a la introducción de reformas que, disminuyendo el peso de las distorsiones, permitieron “to get basics right”, autores como los recién citados lo atribuyen al uso explícito y sistemático de distorsiones.

Amsden (1994), en favor de la complejidad del crecimiento, afirma: “This focus on the fundamentals suggests that economic growth is a fairly straightforward process, in contradistinction to all the new growth models which, given imperfect information, increasing returns, multiple equilibria, path dependence, self reinforcing mechanisms, historical lock-ins and other dynamic properties, emphasize that growth processes have ‘no single explanation’ ” (Stiglitz, 1992).

La evidencia microeconómica bajo el ajuste estructural de países como la Argentina puede colaborar en la difícil tarea de conocer mejor el fenómeno de crecimiento, identificando relaciones aún no del todo examinadas entre este proceso y

las condiciones estructurales. La observación de la empiria micro ofrece la posibilidad de apreciar la forma y magnitud con que pueden presentarse los efectos de aprendizaje, de desarrollo de capacidades productivas, de evoluciones asimétricas entre firmas, y de mutación en la calidad y tipo de los agentes. Permite, además, una mirada interior al proceso de cambio en la productividad, relacionándolo con la especialización de actividades y con los patrones de integración o desintegración de actividades. Los niveles de integración pueden encontrarse, a veces, lejos de lo compatible con la competencia externa, y el poner la atención sobre firmas y sectores puede contribuir a identificar las causas.

A la vez, si aceptamos que los cambios microeconómicos estructurales pueden afectar la *performance* macroeconómica, la evidencia disponible puede ayudar a identificar los efectos que ciertos cambios pueden tener sobre los propios planes de estabilización que suelen preceder o acompañar a la introducción de reformas estructurales. Tanto las reformas en sí, como sus ventajas, pueden sufrir serios reveses en función de la evolución macroeconómica, por lo que la sostenibilidad de una macro estable y de las propias reformas en el largo plazo puede también justificar el interés por conocer los cambios operados a nivel microeconómico.

Bibliografía

- Amsden, A. (1994), "Why Isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop?", en *Review of The East Asian Miracle, World Development*, vol. 22, No. 4, pp. 627-633.
- Arrow, K. (1962), "The Economic Implications of Learning by Doing", *Review of Economic Studies*, No. 29, pp. 155-173.
- (1973), "Information and Economic Behavior", presentación ante la Federation of Swedish Industries, Estocolmo.
- Arthur, B. (1985), *Competing Techniques and Lock-In by Historical Events. The Dynamics of Allocation under Increasing Returns*, Stanford, Stanford University, CEPR.
- Baumol, W. (1993), *Entrepreneurship, Management, and the Structure of Payoffs*, The MIT Press.

- Chang, J-H. (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, St. Martin's Press.
- Coase, R. (1937), "The Nature of the Firm", *Economica*, noviembre.
- (1988), *The Firm, the Market, and the Law*, The University of Chicago Press.
- Dahlman, C., Ross-Larson, B. y Westphal, L. (1987), "Managing Technological Development: Lessons from the Newly Industrializing Countries", *World Development*, vol. 15, No. 6, pp.759-775.
- David, P. (1985), "Clio and the Economics of QWERTY", *American Economic Review*, 75(2), pp. 332-337.
- Dixit, A. y Pindyck, R. (1994), *Investment under Uncertainty*, Princeton University Press.
- Dosi, G. (1988), "Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation", *Journal of Economic Literature*, vol. XXVI, pp. 1.120-1.171.
- Fanelli, J. M. y Frenkel, R. (1994), "Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico", Documento 104, CEDES.
- Frenkel, R. (1990), "El régimen de alta inflación y el nivel de actividad", en Arellano, J. P. (comp.), *Inflación rebelde en América Latina*, Santiago de Chile, Cieplan-Hachette.
- Heymann, D. y Leijonhufvud, A. (1995), *High Inflation*, Oxford University Press.
- Hikino, T. y Amsden, A. (1995), "La industrialización tardía en perspectiva histórica", *Desarrollo Económico*, vol. 35, No. 137.
- Katz, J. (ed.) (1987), *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries*, Londres, Macmillan.
- Krueger, A. (1978), *Foreign trade regimes and economic development: Liberalization attempts and consequences*, Ballinger.
- Krueger, A., Schiff, M. y Valdes, A. (eds.) (1991), *The political economy of agricultural pricing policy*, Johns Hopkins University Press.
- Lall, S. (1993), "Understanding Technology Development", *Development and Change*, vol. 24, SAGE, pp. 719-753.
- Lipsey, R. y Lancaster, G. (1956), "General Theory of the Second Best", *Review of Economic Studies*, vol. 24, No. 2.
- Murphy, K., Shleifer, A. y Vishny, R. (1989), "Industrialization and the Big Push", *Journal of Political Economy*, vol. 97, pp. 1.003-1.026.
- Nelson, R. y Winter, S. (1977), "In Search of a Useful Theory of Innovation", *Research Policy*, vol. 6, No. 1, pp. 36-76.
- Nelson, R. (1982), "The Role of Knowledge in R&D Efficiency", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 97, No. 3, pp. 453-470.
- Nelson, R. (1989), "Capitalism as an Engine of Growth", *Research Policy*, 19, pp. 193-214.
- Nelson, R. (1991), "Why Do Firms Differ, And How Does It Matter?", *Strategic Management Journal*, vol. 12, pp. 61-74.

- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Page, J. (1994) "The East Asian Miracle: An Introduction", *World Development*, vol. 22, No. 4, pp. 615-625.
- Pindyck, R. (1989), "Irreversibility, Uncertainty and Investment", World Bank PPR Working Paper.
- Romer, P. (1990), "Endogenous Technological Progress", *Journal of Political Economy*, 98(5) 2, pp. 71-102.
- Rosenberg, N. (1976), "Perspectives on Technology", Cambridge, Cambridge University Press.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, junio-septiembre.
- Schumpeter, J. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Harper Row Publishers.
- Stiglitz, J. (1992), "Comment on 'Toward a counter-counter-revolution in development theory'", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*.
- Williamson, O. (1975), *Markets and Hierarchies; Analysis and Anti-trust Implications*, Nueva York, The Free Press.
- (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, The Free Press.



CONSIDERACIONES ECONÓMICAS SOBRE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos

I. INTRODUCCIÓN

Las nuevas condiciones de la Argentina, en particular en el marco de la estabilización y de la apertura de su economía, son aceptadas como necesarias, pero no suficientes para el sustento del desarrollo de largo plazo, que requiere de respuestas de crecimiento y de una nueva especialización del país. El reconocimiento de la existencia de mercados imperfectos y de la debilidad de las 'instituciones' para inducir el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas generó un replanteo de las políticas industriales, que difícilmente encuentre una respuesta en la reproducción de los instrumentos y el marco institucional de la etapa de sustitución de importaciones (SI). El desafío es el mismo del pasado, pero las condiciones internacionales y domésticas tienen una historia y un punto de partida diferente.

El contexto internacional está viviendo una nueva fase de la internacionalización caracterizada por la creciente globalización de los mercados reales y financieros. La intensificación de la competencia, a nivel de países, sectores y empresas, es uno de los rasgos centrales en el cual se desenvuelve la nueva división internacional del trabajo. La interrelación entre el nuevo patrón de comercio internacional y los nuevos modelos tecnoproductivos que caracterizan a los países más desarrollados se ve influida por la creciente importancia que están adquiriendo la calificación de los recursos humanos y la base científico-tecnológica, como sustento del desarrollo de nuevas capacidades competitivas.

En este nuevo escenario internacional adquieren una nueva dimensión los procesos de conformación de bloques y nuevas formas de integración regional, que se articulan complementariamente con el escenario antes descripto. En el caso particular de la economía argentina, los avances en el proceso de integración en el MERCOSUR y la creciente apertura de la economía van gestando un tránsito desde una economía básicamente semicerrada, como lo era la economía argentina en el pasado, a una economía relativamente pequeña y crecientemente abierta, redefiniendo su participación en los procesos de integración y globalización.

Este difícil tránsito no empieza de la nada. Tiene su punto de partida en un largo sendero evolutivo en el cual se fueron desarrollando capacidades tecnológicas. La Argentina tiene más de un siglo de industrialización. La misma presentaba deficiencias a nivel microeconómico en términos de tamaño de plantas y escasas capacidades de especialización; asimismo, hubo desequilibrios macroeconómicos muy fuertes en términos de la posición deficitaria del sector externo o de fuertes costos fiscales asociados con el desarrollo de la industrialización. Pero, a pesar de todos esos problemas, se fue generando simultáneamente con la producción de bienes industriales una gran cantidad de capacidades tecnológicas, de calificación de recursos humanos, de desarrollos empresariales e institucionales, que constituyen un punto de partida que pocas sociedades pueden exhibir. Es a partir de esta historia, con sus marchas y contramarchas, que la Argentina tiene por delante el desafío de pasar a las cadenas de mayor valor agregado, superando sus limitaciones y potenciando sus capacidades acumuladas.

El proceso de industrialización en el país encontró su máximo esplendor en la última fase de la sustitución de importaciones. La industria como motor de crecimiento y generación de empleo estaba apuntalada por un diseño de política industrial que, visto en perspectiva, tenía en la restricción externa su primer condicionante y al mismo tiempo su desafío de superarlo. Los instrumentos que se planteaban estaban circunscriptos por una parte al manejo de la política arancelaria, y en segunda instancia por los mecanismos de financiamiento tanto para el capital de trabajo como para incentivar los procesos de inversión. En forma estilizada se observa una secuen-

cia, fundada en el desarrollo de las capacidades empresariales y tecnológicas en general, en la cual sí avanzaba desde los procesos tecnológicos más sencillos y más difundidos en dirección a las actividades de complejidad tecnoproductiva más sofisticada, viabilizado en muchos casos a partir de la radicación de filiales de empresas transnacionales.

El replanteo de la necesidad de desarrollar una estrategia competitiva, que cuente con una articulada política industrial, para fortalecer una nueva especialización del país tiene, en este sentido, un marco muy distinto del pasado. De esta forma, la definición de políticas industriales para una economía en transformación de tamaño relativamente pequeño y con la necesidad de restablecer el funcionamiento del sistema económico, que requiere que los procesos de estabilización se fundamenten en los cambios estructurales, será sin lugar a dudas muy distinta a la del modelo sustitutivo. La misma será mucho más compleja, con requerimientos sectoriales, regionales y empresariales mucho más específicos y el diseño de una ingeniería institucional que debe *aggiornarse* a los cambios domésticos e internacionales señalados. Uno de sus principales objetivos debería ser reducir la incertidumbre, para permitir una mejor evaluación de los agentes económicos —en particular las PyMEs— de los escenarios en los cuales deben desplegar sus estrategias.

En este marco, el objetivo del presente trabajo es replantearse el marco conceptual necesario para pensar la política industrial en las condiciones que actualmente enfrenta el país. Sin embargo, los problemas planteados no son exclusivos de la Argentina, y tanto en el escenario de los países más industrializados como en las economías de desarrollo industrial intermedio el debate tiene matices muy similares.

II. EL DEBATE DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

1. Teorías de la intervención gubernamental

El rol del estado en una economía de mercado ha sido uno de los temas más controvertidos de la teoría económica. En este marco se incluye la evaluación de los posibles beneficios de

desarrollar políticas industriales. Ha-Joon Chang (1994) reseña la literatura sobre la intervención gubernamental, organizándola en cuatro grupos:

a) *Eficiencia*. Corresponde a la literatura de las “fallas de mercado” o de la economía del bienestar. Analiza las fallas de los mecanismos de mercado en igualar los costos y los beneficios sociales y privados y señala las políticas correctivas a través de la intervención estatal. Hay tres grupos de argumentos:

i) “Bienes públicos”: la característica que los define es la “no-exclusión”, es decir que una vez que un bien público es suministrado a alguien que pagó por ello, también lo es para los demás debido a que no es económicamente factible excluir a aquellos que no han pagado por el servicio. Algunos autores señalan la “no rivalidad en el consumo” que ocurre cuando el consumo de uno no reduce el de los demás. Sin embargo, esto también puede ocurrir aun si existen los medios para excluir a otros individuos (los llamados “bienes club”). El problema del bien público es fundamentalmente uno de los derechos de propiedad. Debido a estas características existe siempre un incentivo a no demostrar las preferencias por este tipo de bienes, por lo tanto, es probable que su oferta sea menos que la óptima; entonces, el estado debe intervenir colocando impuestos y proveyendo los bienes públicos con esos ingresos.

ii) “Mercados no competitivos”: la existencia de economías de escala y/o conductas colusivas puede resultar en estructuras de mercados no competitivas. Cuando prevalecen monopolios u oligopolios en el mercado, la cantidad de bienes suministrados es menor que en un contexto competitivo. Entonces, el estado debe intervenir para garantizar la producción óptima. Existen también razones no basadas en la eficiencia para regular los monopolios, por ejemplo, debido a que conducen a la concentración del poder económico y político en manos privadas que no están sujetas a un control democrático. Algunas medidas aplicadas son la legislación anti-trust o la propiedad pública de las empresas.

iii) “Externalidades”: las externalidades existen cuando hay efectos derrame desde la actividad de un individuo a las de otros, provocando una discrepancia entre la estructura de

costos y beneficios privados y sociales. En principio es posible solucionar el problema definiendo en forma más precisa los derechos de propiedad y realizando negociaciones entre las partes. Sin embargo, en muchos casos es económicamente imposible debido a los altos costos de transacción que implica este proceso. En éstos, se justifica la intervención gubernamental para asegurar la provisión de bienes con externalidades en cantidades socialmente óptimas.

b) *Moralidad*. El estado como representante de los miembros de una sociedad puede intervenir en el mercado, si es necesario a costa de la eficiencia. El argumento moralista toma dos formas: i) el estado puede intervenir en la provisión de “*merit goods*”, que son aquellos bienes cuya provisión la sociedad (a diferencia de las preferencias del consumidor individual) desea alentar o, en el caso de los *demerit goods*, impedir; ii) la intervención gubernamental puede, también, estar justificada si la sociedad cree que las transacciones de mercado no son moralmente aceptables en algunas áreas (por ejemplo, donación de sangre y servicio de policía). Sobre la base del individualismo metodológico y su político-filosófica contraparte, el contractarismo, se señalaba que cualquier intervención gubernamental, excepto algunas funciones mínimas, es ilegítima debido a que viola la libertad individual como valor último en la sociedad humana. Por lo tanto el “liberalismo” es estar preparado a resignar eficiencia económica en favor de la libertad individual donde tal conflicto aparece.

c) *Intención*. La literatura de la economía política ha criticado el enfoque de las fallas de mercado debido a que asume que la intención o el objetivo del estado es servir al bienestar general. Existen tres tipos de argumentos que cuestionan este supuesto:

i) El estado autónomo: el estado puede actuar como una entidad con una “función objetivo” propia que es distinta a la de la sociedad en su conjunto.

ii) Los grupos de interés: ve al estado como un escenario dentro del cual grupos de interés económico o movimientos sociales normativos luchan o se unen para dar forma a la toma de decisiones de política pública sobre las asignaciones de beneficios entre los grupos demandantes. Los grupos más po-

derosos serán más capaces de afectar las decisiones del estado, por lo que las políticas económicas los favorecerán.

iii) *Self-seeking-bureaucrats approach*: se basa en el postulado de que los funcionarios públicos no son diferentes, en ningún sentido, de otros individuos que buscan alcanzar sus propios intereses. Debido a que los funcionarios obtienen beneficios de los salarios más altos que perciben y del mayor poder que tenga su propio departamento, es racional que maximicen el presupuesto de sus oficinas, en vez de optimizar el producto social. Por lo tanto, los funcionarios públicos producirán bienes y servicios bajo provisión estatal en una cantidad mayor que la socialmente óptima.

d) *Habilidad*. El supuesto de un estado omnipotente ha sido cuestionado por la literatura de las fallas de gobierno. Existen dos argumentos:

i) El argumento de la información, que señala que el estado puede recolectar y procesar toda la información relevante para la corrección de fallas de mercado sólo a un costo que es mayor que los beneficios obtenidos. Tiene dos partes: i) información insuficiente, ii) asimetría de información (problema del agente y el principal) dentro del estado y entre el estado y las entidades a las cuales se dirigen las políticas.

ii) El argumento del *rent seeking*, que señala que la intervención gubernamental genera derroches adicionales que pueden más que compensar los beneficios que producen. Señala que la intervención incurre en costos que no son sólo los tradicionales *deadweight losses* sino que también provoca que haya recursos que se dirigen a actividades improductivas para capturar las rentas generadas por la intervención. Esta literatura realza el punto de que los resultados combinados de maximizaciones individuales pueden diferir profundamente según el marco institucional.

El debate sobre las fallas de gobierno ocupa un lugar central en la literatura sobre la política industrial. Este elemento determinará en gran medida el resultado de las políticas adoptadas. H. Shapiro y L. Taylor (1990) efectúan una revisión de los argumentos, asumiendo las dificultades existentes, pero al mismo tiempo relevando las evidencias en las cuales ha sido posible desarrollar intervenciones.

2. El planteo en los países desarrollados

En la década de los ochenta la intensificación de la competencia entre empresas pertenecientes a los países altamente industrializados que incursionaban en actividades consideradas *high tech* derivó en un replanteo sobre la conveniencia, o no, de intervenciones gubernamentales con el objetivo de inducir el patrón de industrialización. Por un lado, los proponentes de política industrial señalaban que la *performance* en los sectores dinámicos de la economía dependía de las ventajas comparativas "creadas" por la ayuda gubernamental. Por otro lado, sus oponentes negaban tales argumentos haciendo referencia a la "mano invisible" que haría que los recursos se asignaran en los usos más deseables.

En un artículo presentado en el marco de la OECD, Gene Grossman (1990) realiza una adecuada síntesis de los argumentos conceptuales y de las evidencias empíricas que aportan a las posiciones contrapuestas sobre la promoción de nuevas actividades. Desarrolla un marco para el análisis de las intervenciones gubernamentales a partir de la economía del bienestar, comparando los beneficios generados por una industria promocionada con relación con aquellos que podrían haber sido creados si tales recursos se hubieran asignado a otro lugar de la economía.

De este modo, distingue tres componentes del superávit generado por la industria: a) *superávit del productor*: es el exceso del valor del producto de una industria sobre el costo de oportunidad de los recursos utilizados en la producción; b) *superávit del consumidor*: es el exceso de la utilidad que deriva el consumidor de la compra de una cierta cantidad de un bien sobre el costo de tal adquisición; c) *superávit del gobierno*: es el exceso de ingresos que recoge desde la industria sobre los subsidios que paga.¹

¹ El superávit de la industria es: $W = n [(p+z)x - S(x)] - n(f-v) + [U(c) - pc] - (p-p^*)e - znx - nv$, donde, W: superávit total de la industria; n: número de firmas en la industria; x: nivel de producto de una firma local típica; p: precio pagado por los consumidores locales; z: subsidio por unidad de producto; S(x): costo social de oportunidad de los recursos utilizados para producir x, neto de costos fijos de entrada; f: costo social de los recursos necesarios para

El autor formaliza este planteo determinando, por una parte, la base argumental del pensamiento más ortodoxo, que

entrar (se asumen iguales a los costos privados de entrada); v : subsidio de suma fija para inducir la entrada; c : nivel del consumo local; $U(c)$: utilidad por consumir una cantidad c del bien; p^* : precio internacional del producto en moneda local; $e = nx - c$: exportaciones netas (importaciones netas si es negativo).

Los primeros dos términos miden el superávit del productor. El tercer término es el superávit del consumidor. Los últimos tres reflejan los costos de los subsidios a la exportación (o los ingresos de las tarifas a la importación, si p es mayor que p^* y e es negativo), o subsidios a la producción, y de los subsidios para inducir la entrada que ayudan a cubrir los costos fijos, respectivamente. La intervención gubernamental altera algunas de las magnitudes que se encuentran en el lado derecho de la ecuación. El cambio total en W resulta de los cambios en las variables determinadas económicamente: $\Delta W = W_x \Delta x + W_n \Delta n + W_c \Delta e + W_{p^*} \Delta p^*$. Los términos de esta ecuación pueden ser expresados como la suma de siete componentes distintos: 1) *Efecto captura de beneficios*: $n[p - m(x)]\Delta x$, donde $m(x)$ es el costo marginal privado. Proviene de mercados oligopólicos cuando las políticas inducen a las firmas a cambiar su nivel de producción. 2) *Efecto externalidad*: $n[m(x) - s(x)]\Delta x$, donde $s(x)$ es el costo marginal social. Aparece cuando las políticas inducen un cambio en el uso de los recursos en situaciones donde el monto que las firmas pagan por sus insumos es distinto al costo de oportunidad social. 3) *Efecto beneficios por ingresar*: $[px - M(x) - f]\Delta n$, donde $M(x)$ es el costo privado total de producir x unidades neto de los costos fijos de entrada f . Refleja el exceso de los beneficios operativos que obtienen las nuevas firmas inducidas por las políticas a ingresar sobre los costos privados de tal ingreso. 4) *Efecto externalidad del ingreso*: $[M(x) - S(x)]\Delta n$; cuando el número de firmas en la industria cambia, este término mide hasta qué punto los costos privados de la producción de las nuevas firmas exceden los costos sociales. 5) *Efecto volumen de comercio*: $(p - p^*)\Delta e$; los precios domésticos serán distintos a su costo de oportunidad (p^*) si existen políticas comerciales. Estas políticas que alteran el volumen de comercio tienen implicaciones para la eficiencia, debido a que las decisiones locales se basan en precios que difieren del costo de oportunidad. 6) *Efecto términos de intercambio*: $e\Delta p^*$; refleja los beneficios que obtiene un país cuando sus exportaciones comandan un precio mayor en el mercado mundial, o cuando es capaz de importar a precios menores. Las políticas que inducen una expansión de exportaciones provocan generalmente una caída en el precio mundial del bien, y por lo tanto es un componente negativo del superávit. Aquellas políticas que restringen las importaciones imparten un efecto positivo si el país es significativo en relación con los mercados mundiales y afecta el precio internacional del bien importado. 7) *Efecto superávit del consumidor*: $[u(c) - p]\Delta c$, donde $u(c)$ es la utilidad marginal del bien después de consumir c unidades. Mide la ganancia social de una expansión del consumo del bien en cuestión.

concluye con la crítica a toda forma de intervención para promover el desarrollo industrial.² Por otra parte, tal como se presenta en el esquema 1 analiza los determinantes de algunas fallas de mercado (economías de escala, externalidades e imperfecciones en los mercados de capital y de bienes), señalando los efectos distorsivos sobre un mercado que actúa bajo los supuestos de la competencia perfecta. De esta forma, establece el rango de las posibles intervenciones y sintetiza las principales referencias teóricas y empíricas que fundamentan la promoción de nuevas actividades industriales.

Los argumentos planteados por Grossman, que justifican la intervención gubernamental selectiva, tendientes a lograr un incremento del bienestar social son complementarios y están claramente ejemplificados en el caso particular de los mercados financieros en un reciente trabajo de J. Stiglitz (1993). Este mercado es particularmente significativo para el sector industrial. Su validez general está aún mucho más reforzada por el actual contexto económico internacional, a partir de dos de sus características principales: 1) el proceso de globalización,

² El paradigma ortodoxo asume: ausencia de barreras a la entrada, firmas locales pequeñas que no pueden influir sobre el precio de mercado de sus productos, ausencia de externalidades, etc. Entonces, la libre entrada conduce a que los beneficios excedentes (aquellos que exceden los costos fijos necesarios para la entrada) sean cero. Los productores reciben $p+z$ por unidad de producto. Esto implica que $(p+z)x = M(x)+f$. Cada firma produce hasta que el costo marginal $m(x)$ iguala al precio $p+z$ que recibe. Los efectos se reducen a: 1) $-nz\Delta x$ 3) $-zx\Delta n$. El primero es negativo si existe un subsidio a la producción ($z>0$) para promover la expansión de las firmas. El segundo término también es negativo si se utiliza un subsidio a la producción para inducir la entrada ($\Delta n>0$). Por los supuestos adoptados los efectos 2) y 4) desaparecen. También desaparece el efecto 7) puesto que cada consumidor selecciona un nivel óptimo de compras igualando el precio de la última unidad comprada a su utilidad marginal, $u(c) = p$. Si se utiliza un subsidio para estimular las exportaciones ($\Delta e>0$), el precio doméstico p será mayor que p^* , y entonces el efecto 5) será negativo. Finalmente, si se utilizan subsidios a la exportación o producción, se expanden las ventas en los mercados mundiales, y por lo tanto cae el precio internacional p^* . Si el país es exportador neto del bien en cuestión ($e>0$), disminuye el bienestar nacional. *Por lo tanto, para las industrias exportadoras, subsidios a la producción o al comercio sólo generan componentes negativos en el análisis de los superávits. Es por ello que la promoción industrial por cualquier tipo de intervención sólo reduce el bienestar.*

Esquema 1. *Promoción de nuevas actividades industriales: síntesis de los argumentos y evidencias recientes. Una visión desde los países industrializados. El planteo de G. Grossman*

Determinantes de algunas fallas de mercado	Efectos distorsivos sobre el mercado de competencia perfecta	Posibles intervenciones	Referencias técnicas y empíricas
I. Economías de escala			
A. Economías de escala "estáticas"	1) Grandes costos fijos de entrada. Pocas firmas capaces de ingresar a escalas de producción con beneficios.	1) Subsidio al ingreso si el excedente de los consumidores es mayor que las pérdidas operativas privadas y el efecto negativo por la caída de ganancia de las firmas ya existentes.	Horstmann y Markusen, 1986; Schlie, 1986.
B. <i>Learning by doing</i> (Interno a firma. Economías de escala "dinámicas")	1) Existencia de curva de aprendizaje pronunciada. Los costos de producción son inicialmente elevados pero declinan rápidamente con la experiencia acumulada en la nueva actividad.	1) Subsidio al ingreso durante la fase de aprendizaje si el excedente del consumidor es mayor que las pérdidas operativas privadas debido al ingreso. El ingreso de más de una firma reduce el volumen de ventas de las existentes y la velocidad con la cual ganan experiencia y los beneficios del aprendizaje asociados a la misma.	Alchian, 1963; Zimmerman, 1982; Lieberman, 1984; Bresnahan, 1986; Baldwin y Krugman, 1987a; Dasgupta y Stiglitz, 1988; Trajtenberg, 1989.
C. Promoción al ingreso estratégico (Caso particular de economías de escala estáticas o dinámicas)	1) El tamaño del mercado mundial soporta sólo una firma en la actividad. El gobierno se compromete a apoyar a las firmas locales en su competencia con firmas extranjeras rivales por la posesión del mercado emergente.	1) Subsidio al ingreso debido a los beneficios monopólicos que obtiene la firma.	Ethier, 1982; Brander y Spencer, 1985; Dixit y Kyle, 1985; Dixit, 1986; Dixit y Grossman, 1986; Grossman, 1986; Horstmann y Markusen, 1986; Baldwin y Krugman, 1987a y 1987b; Baldwin y Flam, 1989; Helpman y Krugman, 1989.

Esquema 1. *Promoción de nuevas actividades industriales: síntesis de los argumentos y evidencias recientes. Una visión desde los países industrializados. El planteo de G. Grossman (continuación)*

Determinantes de algunas fallas de mercado	Efectos distorsivos sobre el mercado de competencia perfecta	Posibles intervenciones	Referencias técnicas y empíricas
II. Externalidades			
A. Investigación y desarrollo	1) Significativas inversiones en la creación de conocimiento. Características de "bien público" del conocimiento. Es eficiente y quizás inevitable que los frutos de los esfuerzos de investigación y desarrollo se expandan a través de la sociedad. Los agentes privados sólo se harán cargo de los costos si pueden internalizar los beneficios.	1) Subsidio a los costos privados de investigación y desarrollo. 2) Incitar a las firmas a internalizar las externalidades asociadas con la creación de nuevas tecnologías a través de la promoción de "joint ventures" para investigación y desarrollo. 3) Incrementar la protección en el exterior de los derechos de propiedad intelectual. 4) Utilizar subsidios a la producción o exportación, o protección del mercado interno, aunque generan simultáneamente efectos negativos	Arrow, 1962; Griliches, 1979; Jaffee, 1984; Spence, 1984; Grossman y Shapiro, 1985; Griliches, 1986; Katz, 1986; Bernstein, 1988; Bernstein y Nadiri, 1988 y 1989; Chin y Grossman, 1989; Grossman y Helpman, 1989a y 1989b; Lichtenberg y Siegel, 1989.
B. Learning by doing (Externo a la firma)	1) Ganancias de productividad provenientes de la experiencia en la producción pueden acumularse en otras firmas que no son la que emprenden el proceso de manufacturación. (Variante clásica del argumento de la industria naciente.)	1) Subsidio a la producción debido a los beneficios de la externalidad. La política comercial es un proxy, ya que promueve el aprendizaje pero también induce simultáneamente efectos negativos.	Lieberman, 1982; Zimmerman, 1982; Bell, Ross Larson y Westphal, 1984.
C. Inversión en capital humano y entrenamiento "on-the-job"	1) Externalidades en la inversión en capital humano. Las firmas intervienen en forma "subóptima".	1) Subsidio a la inversión de capital humano. Como en el caso de las externalidades en investigación y desarrollo los subsidios a la producción o las políticas comerciales no garantizan resolver el problema de apropiabilidad.	Horowitz y Sherman, 1980; Maranto y Rogers, 1984; Simpson, 1984; Barron, Black y Lowenstein, 1987.

Esquema 1. *Promoción de nuevas actividades industriales: síntesis de los argumentos y evidencias recientes. Una visión desde los países industrializados. El planteo de G. Grossman (continuación)*

Determinantes de algunas fallas de mercado	Efectos distorsivos sobre el mercado de competencia perfecta	Posibles intervenciones	Referencias técnicas y empíricas
D. Fallas de coordinación y "vertical linkages"	1) Si las economías de escala son significativas y la exportación está limitada por costos de transporte o barreras comerciales, el ingreso de un productor puede estar inhibido por la inexistencia de comprador de su producto. Al mismo tiempo, un potencial productor que utiliza el producto anterior como insumo puede estar inhibido de ingresar por la incapacidad para acceder a una oferta a bajo costo del componente. La solución de mercado involucra una falla de coordinación: ninguno de los dos se hace cargo de los grandes costos fijos, si bien ambos se beneficiarían si lo hicieran.		Scitovsky, 1954; Pack y Westphal, 1986.
III. Imperfecciones en el mercado de capital			
A. Divergencia de los costos social y privado de los fondos	1) Existencia de una divergencia exógena entre el costo de oportunidad social de los fondos y la tasa a la cual el mercado pone los fondos a disposición de los prestatarios. Tales divergencias pueden deberse a la incapacidad de evaluación de los prestamistas, a su aversión "irracional" al riesgo, o a su sobreestimación sistemática del riesgo de nuevas actividades.	1) Subsidiar el crédito, si las tasas privadas de descuento son inadecuadas. Subsidiar los avales o compensar impositivamente las pérdidas de las firmas para aliviar parte de la exposición privada si la aversión al riesgo es demasiado grande. Tales subsidios y beneficios impositivos deben estar disponibles para todos los inversores en todos los sectores, a menos que se conozca que el mercado sistemáticamente discrimina contra cierto tipo de actividades.	Kafka, 1962.

Esquema 1. *Promoción de nuevas actividades industriales: síntesis de los argumentos y evidencias recientes. Una visión desde los países industrializados. El planteo de G. Grossman (conclusión)*

Determinantes de algunas fallas de mercado	Efectos distorsivos sobre el mercado de competencia perfecta	Posibles intervenciones	Referencias técnicas y empíricas
B. Asimetrías de información	<p>1) Los prestatarios seguramente conocen más sobre la naturaleza, riesgo, y probables retornos ante escenarios alternativos y sobre su propia capacidad para emprender una nueva actividad.</p> <p>Estas asimetrías no serían significativas para el prestamista si los contratos de deuda aseguraran el repago bajo todas las circunstancias. Pero los mercados de crédito se caracterizan por la protección del estado bajo estatutos de responsabilidad limitada y, por lo tanto, exponen al prestamista ante la quiebra de la firma (problema de la "selección adversa").</p>	1) Subsidios selectivos a la tasa de interés, sólo en el caso donde los mecanismos de mercado sistemáticamente seleccionan aquellas firmas o potenciales ingresantes que desde un punto de vista social son menos atractivos.	Stiglitz y Weiss, 1981; De Meza y Webb, 1987; Flam y Staiger, 1989; Sen, 1989.
IV. Imperfecciones en el mercado de bienes			
A. Reputación de calidad como barrera a la entrada	1) Imperfecta información sobre los atributos de los productos por parte de los consumidores. Problemas de falta de prestigio de calidad para los nuevos ingresantes.	1) Proveer incentivos "diferenciales" para que las firmas produzcan bienes de alta calidad (por ejemplo, estándares de calidad mínimos)	Bagwell y Staiger, 1988; Grossman y Horn, 1988.

Fuente: Elaboración propia en base de Grossman, G., *Promoting New Industrial Activities: A Survey of Recent Arguments and Evidence*, OECD Economic Studies, 1990.

uno de cuyos rasgos es la internacionalización de los mercados financieros; y 2) los procesos de apertura y reestructuración productiva, generalizados tanto en los países desarrollados como en los NICs, que se ven sensiblemente afectados por el buen funcionamiento de los mercados financieros.

Los mercados financieros esencialmente se vinculan con la asignación de recursos, por lo que se puede decir de ellos que constituyen el "cerebro" del sistema económico, el lugar central de la toma de decisiones. Debido a este rol es que la *performance* de los mercados financieros es tan importante: si ellos fracasan en llevar a cabo su cometido adecuadamente, no solamente sus beneficios serán menores que lo que hubieran sido, sino que la *performance* de todo el sistema económico puede dañarse. Stiglitz señala la existencia de siete fallas de mercado que pueden proveer los fundamentos para la intervención gubernamental en los mercados financieros.

a) Problemas de "bien público" del monitoreo. Los problemas que surgen a partir de las características de bien público de la información afectan al menos en dos contextos distintos a los mercados financieros. El primero se refiere a la información acerca de la solvencia de las instituciones financieras, la cual es obviamente de gran valor para los inversores (depositantes) quienes están considerando colocar sus fondos en una institución financiera en particular. Como en cualquier caso de bien público la oferta es subóptima, en particular, es subóptimo el esfuerzo invertido en el monitoreo de las instituciones financieras. El conocimiento por parte de un individuo de la inminente insolvencia de una institución financiera no se sustrae de lo que otro conoce (no rivalidad). Si a un individuo, de quien se sabe que tiene buena información sobre insolvencia bancaria, se lo ve depositando su dinero en un banco, o retirando sus fondos de otro banco, su acción incorpora considerable información para el resto. Si un individuo investiga para averiguar si el banco es en efecto solvente, otros individuos se beneficiarán simplemente al observar lo que hace (no exclusividad en el uso). El segundo se vincula con la información acerca del *management* de las firmas, debido a que afecta el riesgo y el retorno de las inversiones. Si un prestamista realiza acciones con el fin de reducir la probabilidad de *default* de una firma, por ejemplo monitoreando el *manage-*

ment más detalladamente, todos los prestamistas se benefician. Debido a que el monitoreo del *management* de las empresas es un bien público, existe la posibilidad de invertir subóptimamente en ello.

b) Externalidades del monitoreo, de la selección y de la concesión de préstamos. Una de las funciones más importantes de las instituciones financieras es seleccionar entre proyectos alternativos y monitorear el uso de los fondos una vez asignados. Por lo tanto, el hecho de que una institución financiera esté dispuesta a prestar dinero a una firma conlleva información valiosa para el resto. Esto confiere una externalidad positiva, cuyos beneficios no son tenidos en cuenta. Del mismo modo, un segundo prestamista (beneficiado por la externalidad anterior), puede imponer una externalidad negativa sobre el primero, puesto que la probabilidad de *default* es función del monto total adeudado. Otras externalidades surgen cuando los inversores observan la caída de algún banco, y consideran que es muy probable que otros bancos se encuentren en situaciones similares y se vean afectados, motivándolos a retirar sus fondos y posiblemente induciendo una corrida. Efectos similares pueden ser aplicados a los mercados de acciones. Existen también externalidades que se extienden a través de distintos mercados. Por ejemplo, el hecho de que un banco esté dispuesto a prestar dinero afecta la capacidad de la firma para acumular capital accionario, debido al efecto señal y debido a que los potenciales compradores de acciones conocen que aumenta la probabilidad de que la firma sea supervisada por el banco. En los últimos años se han visto casos en los cuales los propietarios ejercieron fuertes externalidades negativas sobre los acreedores de las firmas, al reestructurarlas emitiendo más deuda y haciendo caer el valor de mercado de la deuda existente.

c) Externalidades de las turbulencias financieras. Ésta es una de las más importantes razones para la intervención gubernamental en los mercados financieros. El activo principal de un banco es su capital de información acerca de sus clientes, el cual es "localizado". Esto es particularmente cierto en el caso de los préstamos a PYMES: cada firma tiene uno, o a lo sumo dos o tres prestamistas. Ante una situación de bancarrota, el capital de información no se puede transferir fácilmente de-

bido a la naturaleza de este tipo de mercados y a que los mecanismos de reputación son particularmente inefectivos. El corte de fondos tiene efectos indirectos: el prestatario debe restringir sus actividades, con posteriores repercusiones sobre los clientes y proveedores que de él dependen (efectos cascada). Existen también efectos señal: la bancarrota de una institución provee una señal negativa en relación al estado financiero de otras. El retiro de fondos tendrá efectos negativos sobre dichas instituciones, resultando en efectos cascada. Al tomar sus decisiones, las instituciones financieras no tienen en cuenta estas externalidades negativas de las crisis financieras; sólo consideran sus costos y beneficios privados. El interés público en la solvencia de cada una de las instituciones financieras puede exceder el interés privado de los propietarios y managers.

d) Mercados ausentes e incompletos. Los mercados sólo pueden proveer una asignación eficiente de recursos cuando ellos existen. En efecto, hay varios mercados, particularmente financieros, los cuales están ausentes o son "imperfectos". En la mayoría de los países en desarrollo (PED), los mercados de acciones son débiles y los mercados de bonos están esencialmente ausentes. La debilidad de los mercados de acciones (aun en los países desarrollados -PD-) es quizás sorprendente, puesto que estos mercados proveen la posibilidad de compartir riesgos y estaría evidenciando que no están funcionando correctamente. De la misma manera, algunos individuos parecen enfrentar racionamiento del crédito: ellos no pueden pedir prestado todo lo que desearían a la tasa de interés vigente, o incluso a cualquier tasa de interés, sugiriendo problemas con el mercado de crédito. Teorías recientes explican estas imperfecciones en el mercado de capitales a partir del hecho de que la información es imperfecta y conlleva costos adquirirla. Más precisamente, los problemas de selección adversa y *moral hazard* implican que los costos efectivos de transar en ciertos mercados pueden ser demasiado altos, tanto que el comercio está limitado, o incluso que estos mercados pueden dejar de existir.

e) Competencia imperfecta. La información naturalmente da lugar a imperfecciones en la competencia. La característica que distingue a la mayoría de los mercados es que cualquier vendedor está dispuesto a vender a cualquier compra-

dor, al precio preanunciado. Esto es verdad en el caso de los mercados de depósitos; pero en los mercados de préstamos, los prestatarios pueden enfrentar un número limitado de proveedores de fondos y, en particular, no pueden cambiar fácilmente de uno a otro. La razón esencial es que la información sobre si el potencial prestatario es un buen riesgo es costosa y, por lo tanto, el prestamista actual se encuentra en situación ventajosa. Una firma considerada de reducido riesgo para un banco puede ser una desconocida para otro, quien para compensar carga una tasa de interés mayor o decide no prestar. Existen, además, problemas de selección adversa: el "nuevo" banco deseará saber por qué el cliente desea cambiar de banco. Por otra parte, varios costos de información poseen la naturaleza de costos fijos (no varían con el tamaño de los préstamos), implicando la existencia de un monopolio natural al menos en relación con ese prestatario en particular.

f) Ineficiencia en el sentido de Pareto de los mercados competitivos. Aun cuando existan los mercados y sean competitivos, los retornos privados pueden no ser iguales a los retornos sociales. Los prestamistas se interesan sólo por los retornos esperados que ellos reciben, no por los retornos esperados totales. El retorno esperado por el prestamista es simplemente la tasa de interés cargada por la probabilidad de que sea pagada. El retorno total de los proyectos incluye el excedente que obtiene el empresario. Los proyectos con el retorno esperado más alto para el prestamista pueden no ser aquellos que los retornos esperados totales más altos, pero son los primeros los que el prestamista va a fondear. Existen, particularmente en el contexto del desarrollo, una gran variedad de otras razones para que los retornos privado y social difieran, por ejemplo debido a *learning spill-overs*.

g) Inversores desinformados. En un sentido formal, no es realmente una falla de mercado. El problema surge cuando los individuos tienen la información, pero la procesan incorrectamente. Las decisiones de inversión de los individuos están basadas en sus juicios referentes a las probabilidades relativas de ocurrencia de un evento. Sin embargo, pueden existir datos objetivos acerca de la frecuencia relativa que no son tenidos en cuenta.

El trabajo de Stiglitz señala posteriormente las formas de intervención gubernamental comúnmente observadas en los mercados financieros y un conjunto de principios que determinan las regulaciones en el sector. Para terminar analizando una forma de intervención particular: la represión financiera. La conclusión de Stiglitz es que existe un rol para ser jugado por el estado en los mercados financieros y que éste está motivado por las fallas de mercado descritas anteriormente.

Otra forma de interpretar la política industrial nace de la utilización del concepto "costo de transacción" (Chang, 1994). La corriente de los costos de transacción de la nueva economía institucional señala que las transacciones de mercado, a través de las cuales se logra la asignación de recursos en las economías de mercado, no son, como se asume en la economía neoclásica, sin costos. Debido a que los individuos poseen racionalidad limitada, destinan recursos para establecer salvaguardas contra las conductas oportunistas de la contraparte comercial (por ejemplo, los costos de redactar y hacer cumplir un contrato). Este desarrollo teórico reciente enfatiza que el logro de la eficiencia (o la coordinación de las conductas de agentes interdependientes, pero, a la vez, independientes) conlleva costos que van más allá de aquellos que provienen de no lograr el mayor grado de bienestar social posible. Por lo tanto, desde este punto de vista, los costos de la producción de bienes no son los únicos, sino que una parte significativa corresponde a los costos de asignar los recursos entre las unidades de producción y de administrar el proceso de producción dentro de las unidades. Estos costos de coordinación entre y dentro de las unidades económicas, que deben ser diferenciados de los costos ingenieriles puros, se han denominado costos de transacción.

Si los costos de transacción son aquellos en los que se incurre con el propósito de definir y redefinir los derechos de propiedad (y otros) de los agentes económicos, por un lado, y de escribir, monitorear y hacer cumplir los contratos dentro de la estructura de derechos existente, por otro lado, los costos de la intervención gubernamental pueden ser también reinterpretados como costos de transacción. Los costos de información necesarios para la toma de decisiones y la implementación de políticas son de este tipo. Los costos producto de

actividades *rent seeking*, que buscan redefinir la estructura de derechos de propiedad, también pueden ser clasificados de este modo. En el mundo real, tanto las intervenciones estatales como las transacciones de mercado generan costos. Por lo tanto, la comparación debe establecerse entre los costos de asignar los recursos a través de transacciones de mercado vis a vis los costos de hacerlo a través de intervenciones estatales. Surge así un nuevo rol para el estado, el de reducir los costos de transacción de la economía.

Una función relevante del estado es establecer y hacer cumplir un sistema de derechos de propiedad bien definido que ahorre costos de transacción; si esto no ocurre, aquellos agentes cuyas decisiones son interdependientes gastarán de forma extraordinaria recursos para resolver el problema de las externalidades. Aunque no necesariamente es una tarea estatal, el monopolio del uso legítimo de la violencia por parte del gobierno hace que el agente más costo-efectivo para llevar a cabo esta función sea el propio estado. Otro rol que juega el estado en la reducción de costos de transacción se vincula con la reducción de la inestabilidad macroeconómica. Creciente inestabilidad macro conducirá a los agentes con racionalidad limitada a destinar recursos hacia actividades que buscan crear ambientes para hacer posible el cálculo racional (por ejemplo: dirigir recursos a redactar, monitorear y hacer cumplir contratos de oferta de largo plazo y de subcontratación, al mantenimiento de inventarios, etc.). Como la inestabilidad macroeconómica es esencialmente una falla de coordinación entre las actividades de distintos individuos, se puede extender el argumento al problema de la coordinación en general (por ejemplo, el establecimiento por parte del estado de un sistema de pesos y medidas y de estándares tecnológicos).

Para alcanzar la coordinación el estado no necesita suplantarlo completamente las transacciones de mercado. Aun más, tal ejercicio podría ser prohibitivamente costoso, como lo demuestran las prácticas de planeamiento central en los países socialistas. Existen medios por los cuales el estado puede reducir los costos de transacción sin eliminar todas las transacciones de mercado: a) cambiando la configuración institucional de la sociedad (puede proveer respaldo legal para organizar a los agentes en grupos mayores y reducir el número de regateos

necesarios, como es el caso del corporativismo social aplicado en Escandinavia o Austria); b) a través de su influencia en el sistema educativo y en los medios de comunicación promoviendo una “ideología” nacional o sistema de valores, que ayudará a reducir los costos involucrados en el intercambio de información y en las negociaciones (como es el caso de Corea y Japón, países caracterizados como sociedades homogéneas); c) proporcionando un *focal point*, o consenso, alrededor del cual las decisiones pueden ser coordinadas (como es el caso de la coordinación de inversiones en proyectos complementarios en Francia y Japón).

Un régimen de política industrial provee mecanismos de coordinación faltantes en una economía de mercados libres. Como mecanismo de coordinación, la política industrial puede ser más eficiente en un contexto donde la interdependencia y la especificidad de los activos es importante. En este caso, la coordinación a través del mercado incurriría en altos costos de negociación y la coordinación a través del planeamiento centralizado en altos costos de información, mientras que la política industrial es probable que incurriera en bajos costos de ambos tipos. Cuando se toma en cuenta el tema del cambio técnico, la política industrial también emerge como una vía superior para promoverlo. Por un lado, no elimina el incentivo del beneficio como motivación, como lo hace el planeamiento centralizado, y a través de la socialización del riesgo puede promover cambios que son adicionales a aquellos que el mercado puede producir por sí solo.

La lógica de la política industrial puede ser considerada separando el rol que juega dentro de dos dimensiones distintas: una dimensión estática y otra dinámica. En ambos casos la función de la política industrial es la misma: evitar fallas de coordinación. Como señala Chang, en aquellas circunstancias donde existe especificidad de los activos, la coordinación *ex post* a través del mercado puede ser antieconómica, debido a que las fallas de coordinación que involucran a los activos específicos generan una reducción neta en el monto de los recursos disponibles para la economía. Una de las características de las modernas economías industriales es el uso de tecnologías de producción que requieren grandes inversiones fijas, y por lo tanto poseen economías de escala. Además, una

gran parte de estos activos son específicos o "hundidos". El resultado es una industria oligopolística, en la cual existe interdependencia estratégica en las decisiones de las firmas. Bajo ciertas condiciones probables esta interdependencia conduce a resultados ineficientes, proporcionando los fundamentos para la intervención estatal. En este caso, la intervención no debe ser necesariamente una política antitrust, debido a que los beneficios de quebrar el oligopolio pueden ser a los mayores costos que resultan de escalas de producción subóptimas. En este contexto, la política industrial juega un rol destacado. Ejemplos de este tipo son: a) la coordinación de inversiones: debido a que la sobre o subinversión son problemas de incertidumbre estratégica que pueden provocar que varias firmas quiebren y se pierdan los recursos invertidos, el estado puede intervenir en la industria para alcanzar el ingreso óptimo, asegurando este hecho a los potenciales ingresantes; b) los cárteles de recesión: cuando existe una caída temporaria de la demanda es preferible organizar cárteles de recesión a que las firmas comiencen una guerra de precios que puede conducir a la pérdida de recursos sociales, a que sobrevivan las firmas más fuertes que luego extraerán beneficios monopólicos con la recuperación, etc.; c) la reducción negociada de la capacidad productiva: cuando existe una caída permanente de la demanda que requiere que algunas firmas salgan de la industria pueden surgir problemas debido a que nadie quiere abandonar la actividad puesto que se beneficiaría de la salida de otras firmas. Esto podría conducir a una guerra de agotamiento entre las firmas que no beneficiaría a ninguna. En este caso existen fundamentos para la intervención.

Algunos oponentes de la política industrial señalan que ésta puede resolver el problema estático de la coordinación, pero puede resultar muy perjudicial en el largo plazo debido a que impide el funcionamiento de los mecanismos de selección natural de la economía y, por lo tanto, el logro de la eficiencia dinámica tal como lo demuestran los países con planeamiento central. Sin embargo, no indican que los cambios económicos también pueden requerir coordinación para ser exitosos. Además, si los riesgos deben ser solamente asumidos por los individuos, los cambios necesarios pueden no producirse. La socialización del riesgo a través de la inter-

vención estatal es una forma de promover cambios que involucren interdependencia.

La política industrial debe ayudar a la coordinación del cambio económico, a fomentar la experimentación y a preservar la diversidad. En un mundo de interdependencias, la existencia de una mejor alternativa no necesariamente implica el advenimiento de un cambio. En el mundo real muchos cambios involucran decisiones interdependientes. Asimismo, las industrias infantiles pueden necesitar ciertas garantías (por ejemplo, en cuanto a la entrada de potenciales competidores) para lanzarse a un sendero con amplia creación de conocimiento. Puede ser conveniente la protección de estas industrias y la coordinación de proyectos que compiten entre sí. Cuando el mercado en cuestión ha madurado sólo queda hacer política industrial estática del tipo "cárteles de recesión". Cuando el mercado está senil, el rol de la política industrial resurge en la coordinación de salidas negociadas y de destrucción de la capacidad instalada. En una relación entre política industrial y ciclo de producto se ve que la única etapa en la que está presente la política industrial dinámica es la primera. Finalmente, como argumenta R. Nelson (1990), los despilfarros asociados a la duplicación de esfuerzos innovativos son convenientes antes que avanzar en una sola dirección, que puede resultar equivocada. La diversidad tiene sus ventajas, dado que no se conoce con certeza el futuro. El espacio de la política industrial en relación con la innovación tecnológica está en la complementación de un mercado de capitales imperfecto, en el subsidio al ingreso de firmas en actividades con altos costos fijos de entrada, en la coordinación de la investigación universitaria y su articulación con el mundo de la producción. Para Chang, el crecimiento se explica porque los agentes han experimentado con nuevas cosas y con nuevas formas de hacerlas. Para hacerlo posible, aparecieron muchas instituciones que permitieron socializar los riesgos inherentes a la actividad innovativa (por ejemplo, la figura de la SRL). El estado puede proveer otras instituciones.

En el intento de construir un marco conceptual para un nuevo enfoque de la política industrial en una economía abierta, Patrizio Bianchi (1993) está elaborando un conjunto de elementos de suma utilidad. Rescata la idea de mercado de

Adam Smith desarrollada para las sociedades capitalistas emergentes y que se contrapone con las características de "lealtad y protección" de los mecanismos feudales rígidamente basados en intercambios jerárquicos, determinados por la posición social de los actores. El mercado para Smith es una institución social compleja y un nexo de relaciones horizontales, en el cual el poder relativo no está dado, sino que es alcanzable sobre la base de la habilidad para organizar la actividad productiva. Este mercado requiere de reglas colectivas y de una autoridad en condiciones de tutelar y estimular la competencia entre los agentes económicos, fundamento de los cambios estructurales. La eficiencia de la producción depende de la capacidad para organizarla de forma que desarrolle conocimientos específicos y se potencie en la retroalimentación de especialización y complementariedad. La interacción social en el esquema smithiano no era sólo competitiva, sino también cooperativa ya que la división del trabajo se basaba en las especializaciones complementarias de varios individuos y varias firmas. Es evidente que la dinámica social es crecientemente impulsada cuando existe más multiplicidad, es decir, cuando hay un gran número y variedad de sujetos interactuando en la economía.

La intervención gubernamental se justifica en función de aumentar la división del trabajo, la ampliación del mercado y facilitar todo "el poder" del mercado para el desarrollo de la competitividad. Esta intervención no es suficiente a nivel individual, sino que sus mejores efectos estarán asociados al desarrollo de coaliciones progresistas con el incentivo de generar reacciones hacia la innovación, que tienden a hacer coincidir los beneficios individuales y sociales. Smith recuerda que una economía basada en el desarrollo de las fuerzas de mercado requiere un estado fuerte para garantizar los derechos de propiedad y para legitimar los contratos privados, pero también para garantizar aquellas externalidades positivas que ningún ciudadano individual podría sustentar por sí mismo, como defensa, justicia y actividades públicas necesarias para el crecimiento colectivo tales como comunicaciones, sistemas educativos y de salud. Smith estaba contra todo tipo de proteccionismo y fue un defensor del libre comercio, el cual para él significaba un ensanchamiento de la extensión del mercado y,

por lo tanto, un incremento en la multiplicidad de los sujetos competidores. En particular, en una situación en la cual el subdesarrollo económico se une con el deterioro institucional, no es necesario “retornar al mercado” sino “construir el mercado”. Esto significa, actuar sobre las instituciones de la vida colectiva y proveer las capacidades que permitan a la mayoría de los sujetos tomar parte en forma efectiva de la misma. Asimismo, las políticas públicas para el desarrollo industrial deben estar orientadas no sólo a favorecer un cambio en el contexto institucional en el cual las firmas realizan sus operaciones, sino también hacia acciones específicas que favorezcan el desarrollo de la cooperación industrial entre las firmas para permitir la especialización individual en un contexto de complementariedad y extensión del mercado.

Considerando un cambio en las condiciones, como por ejemplo frente al *shock* de los procesos de apertura comercial se deben identificar las políticas necesarias para acelerar los cambios estructurales e institucionales que permitan establecer las nuevas condiciones y derechos de participación –con igualdad de oportunidades– de los agentes económicos y de potenciar las capacidades de los mismos, para facilitar una integración activa y progresiva en la “globalización”. Para ello es necesario construir un sistema de interrelaciones con consenso, en el cual las condiciones sistémicas son el eje articulador de políticas macroeconómicas retroalimentadas con la “construcción de capacidades en lo cotidiano”. Esto significa el desarrollo de redes, con la potencialización de las interfases entre las instituciones y las firmas y en las relaciones espaciales –a nivel local, regional, nacional e internacional–.

Una situación de autarquía es siempre dificultosa, ya que existe el peligro de insatisfacción interna creciente y del desarrollo de coaliciones regresivas, las cuales bloquean el cambio. En este contexto un movimiento proteccionista puede ser un resultado regresivo, o puede ser una solución intermedia para permitir la reorganización interna que podría transformar las coaliciones potencialmente regresivas en coaliciones capaces de identificar senderos de desarrollo colectivo a través de la redefinición de la división del trabajo. Un acuerdo de integración económica en un nivel regional puede, por lo tanto, ser un instrumento para guiar el proceso de apertura y

el proceso de ajuste estructural con el fin de sustentarlos sin provocar los daños de una acción demasiado rápida, y sin caer dentro de situaciones de proteccionismo indefinido. Los efectos dinámicos pueden ser generados si el pasaje hacia la unión aduanera es regulado en el tiempo, para permitir el ajuste de las estructuras productivas nacionales durante la transición, por lo que se forma una coalición progresiva que empuja hacia la apertura completa, incrementando el número de aquéllos capaces de sostenerla a través de un proceso de ajuste estructural rápido.

3. El caso específico de los países en desarrollo

Asimismo, existe un gran número de autores que indagan las causas de desempeños muy desiguales entre los países semiindustrializados en su objetivo de garantizar un proceso autosostenido de crecimiento económico y de mejora del bienestar social. Entre ellos, Sanjaya Lall (1992a, 1992b, 1993, 1994a, 1994b) pone el centro de atención en la discusión sobre política industrial y su vinculación con la noción de capacidades tecnológicas (CT) para explicar los distintos desarrollos industriales y tecnológicos (DIT).

La necesidad de una política industrial descansa en la eficiencia de los mercados. Si los mercados trabajan perfectamente, alcanzarán resultados óptimos que por definición no podrían ser mejorados por cualquier tipo de intervención. Allí donde los mercados no trabajan perfectamente en este sentido, podría existir la necesidad de intervenciones para mejorar la *performance* económica. Este caso va a depender de la naturaleza y extensión de las fallas de mercado y de la capacidad de los gobiernos para diseñar e implementar las intervenciones necesarias (evaluando, asimismo, los costos potenciales de las fallas del gobierno). El autor plantea tres visiones alternativas sobre el rol de la política industrial: la visión "neoclásica", la visión "*market friendly*" y la visión "estructuralista". Sus diferencias se basan en los supuestos que cada una de ellas hace sobre cómo funcionan los mercados en los países en desarrollo y sobre cuán capaces son los gobiernos para superar las fallas de mercado (donde éstas existan).

a) La visión “neoclásica” señala que todos los mercados son perfectos y que cualquier intervención distorsionaría la asignación de recursos. La optimización estática de la asignación de recursos que se obtiene a partir de mercados libres conduce también a la maximización del crecimiento.

b) La visión “*market friendly*” argumenta que los países en desarrollo sufren de fallas de mercado. Por lo tanto, son necesarias intervenciones funcionales y selectivas para superarlas; pero en la práctica sólo las primeras son factibles y deseables, o porque aquellas fallas que requieren remedios selectivos son insignificantes para el desarrollo industrial o porque las intervenciones selectivas son inherentemente más costosas que las fallas a las que se dirigen (las fallas del gobierno son siempre mayores que las fallas de mercado en esta clase de situaciones). La visión “*market friendly*” deja caer algunos de los supuestos de la visión neoclásica. Acepta que los mercados de factores pueden no operar perfectamente, y que los mercados de la educación, en particular, pueden necesitar intervenciones para crear la base de capital humano para la industrialización. Estas intervenciones deben ser “*market friendly*” (es decir, no selectivas) sobre la base del supuesto implícito de que las habilidades son genéricas. La visión “*market friendly*” acepta que puede haber fallas de mercado en la coordinación de las decisiones de inversión dentro de la industria por varias razones: mercados de información ausentes, deficiencias del mercado de capitales, economías de escala, inversiones interdependientes en actividades relacionadas verticalmente, externalidades en la creación y aprendizaje de habilidades, y “*multiple linkages*”.

c) La visión “estructuralista” señala que tanto las intervenciones funcionales como las selectivas son necesarias para promover el desarrollo, y que los gobiernos son capaces de proveerlas. En ausencia de intervenciones selectivas, la industrialización puede tener lugar, pero su patrón y profundidad se verán afectados, y en los PED en la mayoría de las circunstancias tenderá a ser frágil. Debido a que las fallas de mercado difieren en su incidencia e intensidad a través de diferentes actividades, las intervenciones para corregirlas necesariamente deben ser selectivas. En su ausencia, la teoría predice que la asignación de recursos sería subóptima y el crecimiento se

restringiría. La distinción hecha entre intervenciones “*market friendly*” y selectivas es un falso dilema. No existe base económica para distinguir entre intervenciones funcionales y selectivas: cualquier intervención que corrige una falla de mercado es “*market friendly*”. Ni la economía provee alguna razón a priori para argumentar que más allá de las intervenciones funcionales el gobierno probablemente hará más daño que bien. Éste es un argumento político de dudoso valor empírico.

Sobre la base de esta visión “estructuralista”, Lall desarrolla una serie de argumentos que se focalizan en la adquisición de capacidades tecnológicas y en las fallas que se enfrentan en dicho proceso. El autor señala que las CT en la manufactura no son exclusivamente la tecnología “incorporada” en el equipo físico o en manuales, *blueprints* y patentes que son adquiridos por la firma, si bien éstos son los instrumentos con los cuales las capacidades son puestas a trabajar. Ni son únicamente las calificaciones educativas que poseen los empleados, si bien una base receptiva a la adquisición de capacidades depende en gran medida de la educación y entrenamiento del personal involucrado. No son, tampoco aisladamente, las habilidades y el aprendizaje por el que pasan los individuos en la empresa, si bien éstos son los ladrillos de la construcción de capacidades en un nivel micro. Ellas son la forma en la cual una institución, tal como una empresa, combina todo lo anterior para funcionar como una organización, con interacción constante entre sus miembros, flujos efectivos de información y decisiones, y una sinergia que es mayor que la suma de las habilidades y conocimientos individuales. Es conceptualmente útil considerar el desarrollo de la competitividad a nivel de la firma como inversión en tecnología “incorporada” acompañada por las inversiones en habilidades, información, mejoras organizacionales e interrelaciones con otras firmas e instituciones.

La exposición a los mercados internacionales ofrece varios estímulos al desarrollo de capacidades. La competencia internacional estimula los esfuerzos para reducir costos, mejorar calidad, introducir nuevos productos, permite obtener economías de escala, provee flujos de información constantes sobre mejoras de diseño y de proceso, etc., que dinamizan las tasas de crecimiento de la productividad (ganancias en eficiencia

técnica dinámica). Sin embargo, para alcanzar los niveles internacionales de eficiencia en tecnologías complejas —que difundan externalidades y retroalimentación de actividades estratégicas— se requiere de tiempo, inversiones y esfuerzos. Las empresas encontrarán extremadamente difícil correr con los costos involucrados si están expuestas a la competencia global desde el comienzo, y los mercados de capitales no están, generalmente, preparados. Por lo tanto, existen argumentos de industria naciente que son válidos para proteger nuevas industrias, pero difieren del caso usual de protección baja y uniforme. La duración y alcance de la protección no pueden ser uniformes cuando diferentes tecnologías tienen diferentes costos y períodos de aprendizaje.

No todas las fallas de mercado requieren intervenciones. La necesidad de intervenir surge cuando estas soluciones no aparecen, o necesitan estímulos para aparecer. El riesgo de la falla de gobierno debe ser enfrentado siempre que las soluciones políticas sean recomendadas para las deficiencias del mercado. Existen, como con el mercado, grados de éxito y de fracaso, y, al igual que el mercado, los gobiernos pueden mejorar con tiempo y esfuerzo. Para algunas tareas, puede no haber alternativa a la provisión por parte del estado. En otras, es necesario realizar un balance razonable entre los costos y beneficios de la intervención versus las fallas de mercado. Está ampliamente aceptado que la provisión de educación básica y servicios de infraestructura en relación al DIT deben estar en manos del gobierno. En esa dirección, aparece como ineludible la necesidad de fortalecer sus capacidades y mejorar su *performance*. El problema más serio se plantea cuando se producen formas de intervención más selectivas. Estas políticas requieren enormes habilidades, información y disciplina de parte del gobierno. Ellas son propensas a conductas de tipo *rent seeking* y grupos de presión. Podrían ser muy costosas si están mal diseñadas o implementadas, pero si son correctamente implementadas, determinarán la naturaleza y éxito del desarrollo industrial.

Hay varias fallas de mercado que enfrentan las empresas de los países en desarrollo. La naturaleza de estas fallas no es general. Ellas dependen de los objetivos específicos del país considerado, en términos de las actividades a las cuales quiere in-

gresar, la extensión de la integración local que busca, y el nivel de competencia tecnológica y capacidades innovativas endógenas que desea desarrollar. Las necesidades de intervención deben ser calculadas en este contexto. El desarrollo industrial no es sólo comenzar nuevas actividades. En tanto las economías progresan y maduran, esto involucra profundizar en alguna o en todas estas cuatro formas: mejoras tecnológicas de productos y procesos dentro de las industrias, ingresando en nuevas actividades más complejas y demandantes, incrementando el contenido local, y dominando tareas tecnológicas más complejas dentro de las industrias (desde aquellas relevantes para ensamblar hasta aquellas necesarias para actividades de mayor valor agregado, adaptación, mejoras y finalmente diseño, desarrollo e innovación). Cada una involucra sus propios costos de aprendizaje. La profundización progresiva es hasta cierto punto una parte natural del desarrollo industrial, pero no es inevitable. Su patrón e incidencia difiere ampliamente, dependiendo de las estrategias seguidas por las sociedades.

El proceso del desarrollo de capacidades puede enfrentar varias fallas de mercado. En los mercados de productos, los mercados libres pueden no dar las señales correctas para la asignación de recursos. En los mercados de factores, los mercados libres pueden no conducir a una oferta óptima de los insumos, particularmente de habilidades e información.

Los mercados libres pueden sufrir de dos tipos distintos de fallas que afectan la asignación óptima de las inversiones: a) entre actividades simples y complejas y b) entre inversiones físicas, compra de tecnología y esfuerzos tecnológicos internos. El primero es el sustento del caso clásico de la protección a la industria naciente. En presencia de costos de aprendizaje, un ingresante tardío a una industria necesariamente enfrenta desventajas comparadas con aquellos que ya emprendieron el proceso de aprendizaje. Dadas incertidumbre, escasez de información e imperfecciones en el mercado de capitales que son endémicas en los PED, la exposición completa a la competencia importadora puede inhibir el ingreso en actividades con tecnologías relativamente más complejas. Debido a que los costos de aprendizaje difieren entre las actividades, las intervenciones para asegurar la asignación eficiente de los recursos deben ser selectivas en lugar de uniformes.

El segundo, afectando la profundización de las capacidades dentro de las actividades, puede también sufrir de fallas de mercado. Arrow (1962) señaló hace mucho tiempo que el mercado libre puede fallar en asegurar la actividad innovativa óptima debido a la imperfecta apropiabilidad de la información y de las habilidades. Los PED enfrentan otro problema adicional. Es generalmente fácil importar tecnologías del exterior “empaquetadas”, donde el proceso está comercialmente probado, y el proveedor entrega el *hard* y el *software*, lo pone en funcionamiento, realiza el entrenamiento y las adaptaciones, y administra la operación y el marketing. En su extremo, adquiere la forma de inversión extranjera directa (IED). Ésta es una forma efectiva y relativamente menos riesgosa de acceder a la tecnología, pero conduce a pocas capacidades adquiridas en el PED fuera de aquellas habilidades para producir. El paso desde actividades de producción a innovativas involucra una decisión estratégica diferente, que los inversores extranjeros están poco dispuestos a emprender en los PED. Por lo cual, existe el riesgo de fallas de mercado en la profundización de las capacidades debido a los costos de aprendizaje, muy similares en naturaleza al caso de la industria naciente. Para asegurar la asignación social óptima, puede ser necesario restringir selectivamente la importación de tecnología “empaquetada” y promover aquellas “externalizadas” (licencias o equipamientos). Existen muchas tecnologías, sin embargo, que sólo están disponibles a través de la IED, o que son demasiado complejas para las capacidades locales, éstas deben ser importadas en forma “empaquetada”. Puede ser necesario también promover el surgimiento de firmas de mayor tamaño. La profundización tecnológica puede ser un legítimo objetivo de la política industrial, desde que el desarrollo de capacidades endógenas de diseño e innovación tiene varias externalidades positivas.

Estas consideraciones también sirven para la profundización en el sentido de incrementar la integración local: el desarrollo de proveedores locales y subcontratistas. Fuera de los beneficios productivos, estas interrelaciones aceleran la difusión de tecnologías, incrementan la especialización y aumentan la flexibilidad industrial. En particular, el desarrollo de proveedores locales de equipos puede incrementar la genera-

ción y difusión de tecnologías. Debido a estas externalidades, podría existir un caso legítimo para promover "sets" de actividades relacionadas, las que de otro modo no serían capaces de coordinar sus inversiones. Podría existir también un caso para seleccionar aquellos "sets" de actividades que ofrecen potenciales de aprendizaje más elevados, debido a que involucran tecnologías avanzadas. Una vez más, la naturaleza de las fallas de mercado depende de la economía considerada y de sus ambiciones tecnológicas.

Desde que las necesidades de habilidades e información difieren según las actividades industriales, las intervenciones en estos mercados de factores deben estar integradas con las intervenciones que promueven las actividades o la profundización tecnológica. Las intervenciones "*market friendly*" son por lo tanto necesariamente selectivas una vez que las habilidades y la información devienen específicas en lugar de genéricas. Finalmente, como la protección reduce el incentivo a invertir en el desarrollo de capacidades, la política industrial debe proveer incentivos compensadores en la forma de requisitos de *performance* (ingreso a mercados de exportación en un período corto).

El desarrollo de la competitividad industrial y su evolución dinámica en el tiempo requiere que las firmas inviertan continuamente en el aprendizaje de nuevas capacidades y en el mejoramiento de las mismas. El proceso de aprendizaje enfrenta varias fallas de mercado que la teoría convencional ignora. Una vez que éstas son tenidas en cuenta, el alcance de la política industrial para crear y sostener ventajas comparativas surge más claramente. Para la mayoría de los PED el problema no es la construcción de nuevas industrias, puesto que tienen significativas estructuras industriales pero que son ineficientes. Estos países han invertido relativamente poco en el desarrollo de capacidades industriales, o han desarrollado un tipo incorrecto de capacidades (dirigidas a producir con los materiales disponibles o a adaptar productos para mercados internos protegidos antes que a reducir costos, mejorar la calidad e introducir constantemente nuevos productos). Por lo tanto, requieren reestructurar las industrias existentes y reasignar recursos eficientemente. Esto involucra la liberalización de los regímenes de comercio y competencia, la desaparición de acti-

vidades que no puedan ser competitivas dentro de un lapso razonable y con un nivel razonable de inversión en reestructuración, el progreso de actividades que son potencialmente eficientes si se mejoran sus capacidades tecnológicas y administrativas y son acometidas renovaciones de equipamientos. Un cuidadoso programa de liberalización en etapas, junto con un paquete coherente de medidas de apoyo en los frentes de tecnología y habilidades, podría permitir a ciertas actividades alcanzar los estándares internacionales.

En síntesis, la promoción del desarrollo industrial puede necesitar intervenciones para superar fallas de mercado en la asignación de recursos entre actividades y dentro de las firmas. Estas intervenciones deben ser selectivas y encajadas en el proceso de aprendizaje dentro de las firmas. Ellas pueden cubrir actividades particulares o "sets" de actividades, y pueden requerir la promoción de empresas de mayor tamaño. Deben estar integradas con las intervenciones selectivas en los mercados de factores, incluyendo medidas que afectan el modo de importar tecnología. Deben ser compensadas por medidas que proveen incentivos para invertir en el desarrollo de capacidades. El Esquema 2 fue desarrollado por Lall para analizar los determinantes de DIT, las fallas de mercado existentes y las posibles políticas correctivas. La naturaleza del largo proceso de desarrollo de capacidades se enfrenta con un importante conjunto de 'fallas de mercado' que sugieren formas muy variadas de intervención. La experiencia demuestra que las diferencias de desempeño entre los países están asociadas al diseño institucional de políticas y nos indica 'los fracasos de las políticas' como uno de los peligros de no aplicar adecuadamente las correcciones económicamente necesarias.

Coincidiendo con Bianchi, Justman y Teubal (1991) señalan que los cambios estructurales en una economía son una condición necesaria para el crecimiento, y, por lo tanto, la incapacidad de generarlos puede bloquear el posterior desarrollo. Asimismo, los autores comparten con Lall la centralidad que ocupan las capacidades y habilidades específicas, y la necesidad de una masa crítica de esfuerzos para su aplicación. La combinación de estos dos factores la denominan "*skill-specific infrastructure*" y su inexistencia da lugar a una asignación de recursos por el mercado que posiblemente sea inefi-

ciente. La "*skill-specific infrastructure*" implica la posible necesidad de tomar decisiones entre senderos alternativos de desarrollo, los cuales pueden ser mutuamente excluyentes si los recursos son limitados y la masa crítica requerida para el desarrollo de cada sendero es relativamente grande. No existen razones para que dicha elección sea eficiente si se toma en forma descentralizada. Un esfuerzo coordinado entre diferentes agentes de la economía puede ser necesario si se quiere seguir el sendero más deseable.

Este enfoque estructural implica que la capacidad para generar un cambio estructural "impulsado por la tecnología" es en sí misma una fuente de ventajas comparadas y focaliza la importancia de la acumulación de capital físico tanto como de recursos intangibles. Además sugiere que existe un nuevo y más complejo rol para el gobierno en la búsqueda del crecimiento industrial, que proviene de la posibilidad de generar ventajas comparativas a través de la promoción del cambio estructural. El cambio estructural, aunque es difícil de alcanzar, puede acelerar el crecimiento económico una vez que se materializa. Esta aceleración se asocia con una reasignación violenta de los recursos que acompaña el cambio estructural.

Para el enfoque estructuralista de los autores la generación de ventajas comparativas es un proceso complejo en el cual la acumulación de capital físico interactúa con la acumulación de habilidades específicas y el desarrollo de elementos específicos de la infraestructura tecnológica. La especificidad conduce a temas de política que van más allá de la tasa de ahorro óptima o de la tasa de crecimiento óptima de cualquier variable agregada. Los temas son: a) ¿cuáles son los cambios estructurales deseables para la economía? b) ¿qué tipo de infraestructura (incluyendo capacidades) debe ser desarrollada para inducir tales cambios? Estos temas son estratégicos y de largo plazo por naturaleza. Ellos involucran decisiones sobre uno de los tipos de senderos de desarrollo que son relativamente indivisibles. Las decisiones de inversión correspondientes son prácticamente irreversibles y afectan a un amplio espectro de agentes económicos presentes y futuros.

Los autores señalan que las fallas de mercado son características del desarrollo, y que se dan particularmente en los "nodos" de cambio estructural, por lo que no pueden ser

Esquema 2. Argumentos de la intervención para el desarrollo industrial-tecnológico (DIT). El planteo de Lall

Determinantes	Fallas de mercado	Políticas correctivas
<p><i>Incentivos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Políticas macroeconómicas - Competencia externa - Competencia doméstica <p><i>Habilidades:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Trabajador y supervisor - Técnicas - Ingeniería de producción - Diseño y desarrollo - Científicas e investigación básica - Administrativas, organizacionales y de marketing <p><i>Información y apoyo técnico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento de la necesidad de esfuerzos para DIT - Conocimiento del tipo de esfuerzo para promover DIT - Acceso a información de otras firmas, instituciones, universidades, etc. - Estándares, metrología, instalaciones de testeo - Servicios de extensión técnica. 	<p>No es aplicable</p> <p>La exposición completa a la competencia conduce a una inversión insuficiente en DIT debido a externalidades, aprendizaje impredecible, falta de comprensión del proceso de DIT, complementariedades de inversión, brechas de información, aversión al riesgo.</p> <p>Poder de mercado, economías de escala y variedad, complementariedades, necesidad de gran tamaño (para ingresar a los mercados mundiales y lograr entrenamiento e I+D avanzados).</p> <p>Las inversiones en educación formal padecen de indivisibilidad, mercados ausentes (escasez de oferta de docentes e instalaciones), riesgo, previsión imperfecta, falta de información. El control de calidad y el contenido curricular tienen brechas de información.</p> <p>Las inversiones de las empresas en entrenamiento poseen externalidades (inapropiabilidad), desconocimiento de los beneficios del entrenamiento, aversión al riesgo, fallas del mercado de capitales.</p> <p>Brechas de información y mercados de información fragmentados (sobre fuentes de tecnología); demoras por "aprendiendo a aprender"; indivisibilidad de las instalaciones de infraestructura; características de bien público de alguna información (externalidades e inapropiabilidad); brechas de habilidades; aversión al riesgo; ausencia de intermediación tecnológica.</p>	<p>Protección a la "industria naciente" (muy selectiva, monitoreada, limitada en duración, con salvaguardas, integrada con el desarrollo institucional y de habilidades). Liberalización en etapas, tomando en cuenta los costos de reaprendizaje.</p> <p>Asegurar la competencia, regular a los monopolios, pero crear, complementariamente, grandes firmas donde sean necesarias para explotar economías de escala y marketing.</p> <p>Apoyo gubernamental a la educación escolar y de nivel superior y al entrenamiento especial. Evaluación de calidad y contenidos educativos. Selectividad en la creación de habilidades de nivel superior, insertadas en la estrategia industrial.</p> <p>Información, incentivos y subsidios para el entrenamiento en la firma. Apoyo al entrenamiento en el exterior, contratación de entrenadores del exterior.</p> <p>Información y persuasión sobre la necesidad de actividad técnica. Fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual. Provisión de servicios de infraestructura; establecimiento de instituciones de IyD para industrias seleccionadas (asegurando las interrelaciones con las empresas). Servicios de extensión técnica para pequeñas empresas.</p>

Esquema 2. Argumentos de la intervención para el desarrollo industrial-tecnológico (DIT).
El planteo de Lall (conclusión)

Determinantes	Fallas de mercado	Políticas correctivas
<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de contratos tecnológicos - Servicios de información sobre fuentes técnicas, tendencias - Apoyo a la investigación básica - Acceso a información tecnológica mundial <p><i>Financiamiento para DIT:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de financiamiento en tasas apropiadas y en cantidad suficiente para I+D o comercialización de innovaciones - Financiamiento para innovadores con participación igualitaria - Financiamiento especial para PyMES <p><i>Políticas tecnológicas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Importación de tecnología, IED, promoción de I+D local, otras intervenciones para fortalecer el DIT 	<p>Insuficiente desarrollo de interrelaciones entre firmas, provocando una escasa difusión de la tecnología. Inadecuados esfuerzos cooperativos de las empresas para obtener estándares y calidad.</p> <p>Ausencia de lazos con las actividades de investigación en el exterior.</p> <p>Fallas del mercado de capitales debido a información ausente o asimétrica, selección contraria, riesgo moral, costos de evaluación o ejecución en créditos para DIT; aversión al riesgo o políticas muy conservadoras de los intermediarios financieros.</p> <p>Falta de habilidades relevantes en la intermediación financiera.</p> <p>Inversión insuficiente en I+D local (debido a los factores precitados).</p> <p>Transferencia de tecnología padece de las imperfecciones del mercado internacional de tecnología, proveedores monopolistas u oligopolistas, información asimétrica.</p> <p>Absorción de tecnología importada limitada por las capacidades locales, junto con otras fallas precitadas que impiden el DIT.</p>	<p>Servicios de informaciones sobre fuentes de tecnología. Apoyo a actividades de I+D cooperativas en las industrias. Apoyo a actividades de I+D estratégicas. Estimulo a la subcontratación y al compra local. Articulación con la I+D extranjera.</p> <p>Creación de capacidades de financiamiento tecnológico en bancos, con entrenamiento, subsidios (sólo para comenzar); provisión de financiamiento especial para esfuerzos de DIT que enlacen con instituciones de I+D; instrumentos financieros para PyMES; capital de riesgo y otros esquemas para proveer instrumentos especiales para compartir riesgos.</p> <p>Focalización de sectores con potencial tecnológico excepcional.</p> <p>Incentivos fiscales y de otro tipo para I+D; compra de productos con innovaciones locales; servicio de información sobre fuentes de tecnología, control selectivo de la IDE y negociación para asegurar el desarrollo local del "know-why". Apoyo selectivo a proyectos de I+D con grandes beneficios y externalidades positivas potenciales.</p>

Fuente: traducción libre de Lall, S., "Understanding Technology Development", *Development and Change*, vol. 24, SAGE, 1993.

consideradas como fenómenos aislados o excepcionales. En esos “nodos” el cambio estructural es factible, sin embargo, la economía puede fallar al implementarlo. Para que tenga lugar, es necesario una reasignación violenta de recursos (“destrucción creativa”). La coordinación, por lo tanto, es esencial para asegurar que la reasignación deseada tenga lugar y para que no conduzca a trastornos sociales y políticos excesivos. En los “nodos” de cambio estructural puede ser necesaria una masa crítica de más de uno de los recursos (por ejemplo, habilidades e inversión de capital). Sin un aumento en la inversión en capital físico, podría no ser beneficioso adquirir habilidades avanzadas, mientras que sin una masa crítica de mano de obra capacitada, el retorno del capital invertido puede ser inadecuado. Las indivisibilidades sugieren que el mercado no necesariamente coordinará automáticamente de una forma óptima. Este obstáculo no es únicamente un problema en las primeras fases del desarrollo, sino que surge en todos los “nodos” de cambio estructural que requieren una acumulación concertada de masas críticas en recursos “*sector-specific*”. El desarrollo de este tipo de infraestructura tecnológica es “estratégico”, en el sentido de que configuraciones particulares pueden determinar el “set” de industrias en las cuales se está generando futuras ventajas comparativas. El problema que enfrenta la economía se relaciona con la elección de programas de inversión indivisibles cada uno de ellos, conduciendo a un sendero de crecimiento distinto y cada uno asociado con economías de escala estáticas y dinámicas. No hay razones para que el mercado elija la alternativa más apropiada. Pero esto no significa que el gobierno tenga la capacidad de hacerlo. Sin embargo, existen evidencias crecientes de que el gobierno debe jugar un rol en la coordinación del cambio. En primer lugar, puede proveer un foro de discusión entre las partes interesadas de la economía, y posiblemente un medio de reforzar los compromisos mutuos para embarcarse en un sendero de cambio. En segundo lugar, puede proveer una interfase efectiva entre el análisis profesional y las fuerzas políticas que es necesaria para resolver temas de distribución y equidad que invariablemente acompañan el cambio estructural.

El debate sobre las fallas del gobierno ocupa un lugar central en la literatura sobre política industrial. Este elemento

determinará en gran medida el resultado de las políticas adoptadas. H. Shapiro y L. Taylor (1990) efectúan una revisión de los argumentos, asumiendo las dificultades existentes, pero al mismo tiempo relevando las evidencias en las cuales ha sido posible desarrollar intervenciones en la dirección arriba señalada.

Cuando se consideran las políticas que promueven el desarrollo, los problemas de coordinación macroeconómica ocupan un lugar secundario y se consideran a modo de contexto de políticas más específicas. Sin embargo, la interacción de las configuraciones macro y micro condiciona, en gran medida, la potencialidad de crecimiento de una economía.

En este sentido, en el análisis de los problemas de coordinación a nivel macro, el aporte de Leijonhufvud (1981) es fundamental para intentar comprender algunos rasgos que presenta el comportamiento de las economías en desarrollo en situaciones de desequilibrio. Su visión puede ser resumida de la siguiente forma: el sistema económico se comportará de manera diferente según qué tipo de desplazamiento del sendero de "coordinación completa"³ ocurra. Si el desplazamiento es moderado y el sistema se ubica dentro de un rango que Leijonhufvud denomina "corredor",⁴ los mecanismos homeostáticos entrarán en funcionamiento y corregirán las tendencias. Fuera de ese rango, estos mecanismos son más débiles y el sistema está crecientemente sujeto a "fallas de demanda efectiva".⁵ Dentro del "corredor" las repercusiones multiplicadoras son débiles y dominadas por los ajustes de mercado neoclásicos; fuera del "corredor", ellas son suficientemente fuertes para amplificarse endógenamente como efec-

³ "Coordinación completa" significa que los mercados existentes se limpian; se refiere a aquel estado donde todos los excesos de demanda y de oferta son eliminados. No implica "asignación eficiente".

⁴ La amplitud del "corredor" es variable y se encuentra determinada principalmente por los stocks de activos líquidos que mantienen los agentes económicos. Estos stocks actúan como "buffers" en el momento que impactan los *shocks* sobre la economía. Cuando los *shocks* son de gran magnitud y no fueron anticipados, estos "buffers" quedan exhaustos, reforzando los problemas de coordinación.

⁵ "Falla de demanda efectiva": falla de los mercados para transmitir mensajes sobre las transacciones deseadas desde un lugar hacia otro".

to de los *shocks* sobre el estado anterior. Por lo tanto, los multiplicadores se incrementarán con la distancia que existe en relación al sendero ideal.

La macroeconomía convencional considera que el desplazamiento del sendero lleva a las economías a ubicarse dentro del “corredor”. Por lo tanto, el fenómeno del desequilibrio es temporal y el problema de política estará dado por la búsqueda de instrumentos que permitan disminuir el período en el cual las economías se encuentran fuera del equilibrio. Pero, como señalan Fanelli y Frenkel (1994) en un reciente informe, este enfoque no es el adecuado cuando se analiza el problema macroeconómico en las economías latinoamericanas. Las razones que justifican esta afirmación se encuentran en la magnitud, la duración temporal y la recurrencia de los desequilibrios macroeconómicos. Estas economías tienden a ubicarse sistemáticamente fuera del “corredor” de Leijonhufvud, donde los desequilibrios se potencian.

Hay un rasgo que sintetiza la diversidad de factores que contribuyen a determinar la propensión de una economía a generar fallas de coordinación: el grado de volatilidad e impredecibilidad estocástica en la evolución de las variables fundamentales. Cuanto mayor es la volatilidad, mayor la dificultad para anticipar su evolución y mayor la propensión de la economía a generar desequilibrios macroeconómicos. Una economía con tales características provocará conductas a nivel microeconómico que estarán ausentes cuando ello no ocurre y que, incluso, pueden orientarse en un sentido contrario al que se puede esperar si el fenómeno fuera esporádico. Una cosa es pasar por una etapa de desequilibrio y otra vivir en una economía propensa a generarlo en forma sistemática. En esta situación la influencia de lo macro sobre la estructura micro será mucho más permanente y visible. Hay rasgos de la estructura económica que no pueden explicarse sólo en términos micro y sin hacer referencia al contexto macro en que se produjo. Las mutaciones que se observan están de una u otra manera relacionadas con que en una economía de alta incertidumbre macroeconómica, la flexibilidad para cambiar decisiones del pasado tiene un premio económico. La “preferencia extrema por flexibilidad” tiene consecuencias fundamentales sobre la asignación de recursos reales, la morfología financiera y

—vía sus efectos sobre la inversión y la capacidad de innovación— sobre el crecimiento.

Al mismo tiempo que distintas configuraciones macro determinan distintos comportamientos y estructuras micro, las características estructurales de cada economía (los factores micro) son relevantes en la determinación del grado de inestabilidad macroeconómica. Por un lado, a mayor número e importancia de las “fallas de mercado” y menor grado de desarrollo de las instituciones relacionadas con la actividad económica, mayor la debilidad —o ausencia— de mecanismos de mercado de amortiguación del desequilibrio y mayor en consecuencia la tendencia de las economías a generar desequilibrios y senderos de ajuste dinámico que tiendan a reproducir o amplificar los balances en lugar de corregirlos. Esto se debe a que la capacidad de autorregulación de la economía depende del grado de desarrollo de los mercados y las instituciones porque son los encargados de administrar la incertidumbre inherente a todas las actividades económicas. Por otro lado, cuanto menor la diversificación y sofisticación productiva, menor la capacidad para reasignar rápidamente los recursos hacia nuevas actividades ante la ocurrencia de *shocks* permanentes y, por lo tanto, mayor el período durante el cual la economía funcionará en desequilibrio. Ambos hechos son característicos de las economías latinoamericanas en vías de desarrollo.

En un reciente documento de la CEPAL (1994) se analizan los factores exógenos del escenario internacional y se centra en la exploración de políticas interrelacionadas: a) la política macroeconómica, en especial en los flujos financieros; b) la política comercial y c) la política micro y mesoeconómica. En el marco de un enfoque sistémico se intenta agrupar de forma coherente los distintos planteamientos, señalando las dificultades de generalizar lo mismo en un contexto regional de enorme diversidad de situaciones.

Las políticas meso y microeconómicas de desarrollo productivo seguidas por la CEPAL parten de la necesidad de contar con políticas macroeconómicas, institucionales y comerciales adecuadas y de indagar sobre las causas y las recomendaciones de políticas que permiten superar la actual brecha de productividad con los países desarrollados, que caracteriza a

América Latina. En el Esquema 3 se puede ver el planteamiento actual de la CEPAL, señalando las implicaciones de política, los obstáculos para superar la brecha de productividad y la justificación teórica y empírica de una política activa de desarrollo productivo.

Asimismo, Joseph Ramos (1996) plantea para América Latina que en la medida en que las economías de la región se han ido estabilizando ha resurgido el interés en diseñar estrategias de desarrollo a más largo plazo, que faciliten el paso de una trayectoria de lento crecimiento a otra mucho más rápida, como la lograda por los países exitosos de desarrollo tardío del Este asiático.

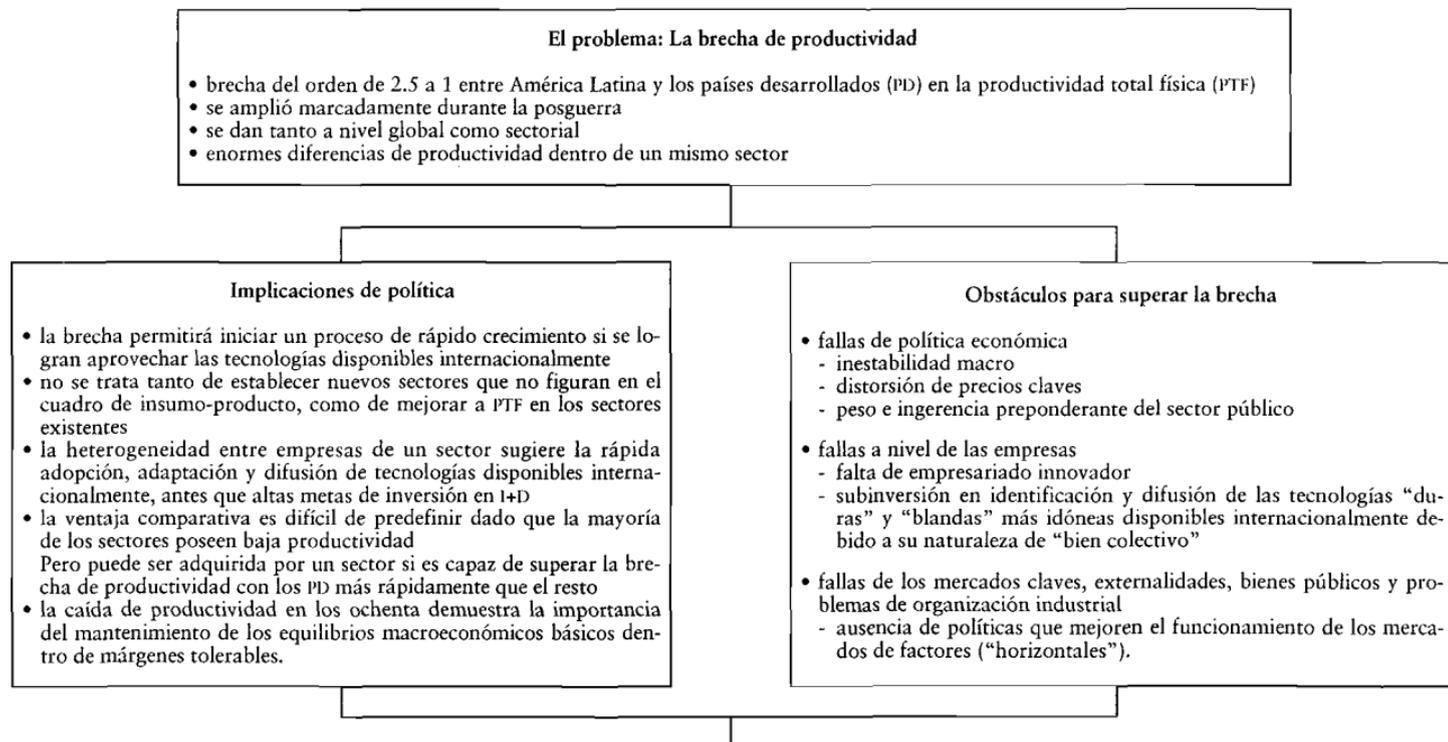
Su análisis subraya dos hechos centrales: primero, el proceso de apertura y reestructuración en que se encuentran desde mediados de los años ochenta y, segundo, la enorme diferencia de productividad que existe entre las empresas de la región y esas de mejor práctica internacional en el mundo desarrollado.

4. El debate del Banco Mundial

Durante la década de los ochenta, la posición adoptada por el Banco Mundial sobre el rol de las intervenciones gubernamentales en la economía y particularmente en el desarrollo industrial estaban claramente expresadas a través del conjunto de políticas basadas en lo que J. Williamson (1990) llamó el "Consenso de Washington". Según este enfoque se debían adoptar las medidas indicadas por el modelo de crecimiento neoclásico, según el cual las fuerzas de mercado por sí solas permitirían una óptima asignación de los recursos, y, asimismo, dejar de lado el rol fundamental que los países menos desarrollados asignaban a las intervenciones selectivas del estado como "motor de desarrollo". De este modo, para el "Consenso de Washington" la política industrial estaba definitivamente excluida como forma de mejorar cualquier situación económica. Los criterios de políticas se articulaban a través de la apertura económica, la desregulación y el proceso de privatizaciones que estaban en la base de las reformas estructurales propuestas por el Banco Mundial y que eran condiciones para la obtención de créditos.

Sin embargo, la propia operatoria del Banco Mundial llevó a que poco a poco surgieran distintos puntos de vista dentro de la institución acerca del rol del estado en el desarrollo económico y que la visión neoclásica pura que dominaba las prescripciones de la institución se viera cuestionada tanto en su sustento teórico como empírico. Es así que dentro del staff del propio Banco Mundial aparecen una serie de informes que reexaminan sus argumentos, al mismo tiempo que existen modificaciones en las condiciones que debían cumplir los distintos países para obtener préstamos y ser evaluados positivamente por la institución. Uno de los primeros desafíos a la visión que sostenía la institución provino de los documentos elaborados por el Departamento de Industria y Energía del Banco Mundial.

Un estudio encargado a dicho departamento y realizado por C. Frischtak (1992), cuyo objetivo era establecer un marco conceptual para la problemática de la reconversión industrial, es ejemplificador de la situación. El marco analítico desarrollado en este informe intenta servir como herramienta para guiar las acciones gubernamentales a fin de crear un medio que estimule la eficiente reconversión de la industria. Identifica los principales obstáculos que se oponen a la toma de decisiones de reconversión convenientes y los agrupa en tres grandes categorías: a) disciplina, b) movilidad/versatilidad y c) recursos. Los obstáculos referidos a la disciplina son aquellos que protegen a las empresas de las fuerzas de la competencia, prolongan su supervivencia y permiten que los gerentes pospongan las decisiones de reconversión. Los obstáculos que restringen la movilidad reducen la capacidad de las empresas para reasignar los factores en respuesta a un entorno cambiante. La disciplina y la movilidad han demostrado, sin embargo, no ser suficientes para provocar reconversiones relativamente eficientes cuando los recursos (experiencia, información y financiación) no se encuentran disponibles. Para cada grupo de obstáculos el informe clasifica las acciones gubernamentales necesarias según tres dimensiones: eliminación de las distorsiones en las políticas aplicadas, presentación de reglas y mecanismos para compensar los fracasos del mercado y creación de instituciones para implementar y poner en vigencia dichas reglas.

Esquema 3. *Fundamentos de una política de desarrollo productivo. La visión actual de la CEPAL**

Esquema 3 (conclusión)

Alcance de las políticas de desarrollo productivo

- para promover la competitividad y cerrar la brecha productiva con los PD se requiere: i) precondiciones macroeconómicas; política macroeconómica y apertura adecuada, ii) política de desarrollo productiva activa: políticas “horizontales” o mesoeconómicas, que apoyen la competitividad sistémica (de innovación) y difusión de tecnología, de capacitación, de desarrollo de infraestructura) y políticas macroeconómicas que apoyen directamente las operaciones de las empresas (políticas de reconversión productiva).

Justificación teórica de una política activa

- Mercados incompletos. Asimetría de información, externalidades e inapropiabilidad, problemas de escala, etc. Se verifica por distintas condiciones en los mercados de tecnología, capital humano, de capital (en particular, de largo plazo) y de divisas.
- Problemas de regulación y de organización industrial. Las condiciones precitadas se manifiestan con particularidades específicas para cada agente económico de la industrialización (PYMES, grupos económicos y empresas trasnacionales).
- Rendimientos crecientes y complementariedades estratégicas. La existencia de rendimientos crecientes a escala en el plano de cada firma genera economías externas pecuniarias a nivel agregado y, por ende, complementariedades estratégicas que justifican acciones de coordinación de los agentes privados con la autoridad económica.

Justificación empírica de una política activa

- en la mayoría de los países de desarrollo tardío el estado ha desempeñado un papel activo para completar o perfeccionar los mercados, proveer sustitutos de éstos y generar un entorno estimulante a la inversión y la innovación.
- los esfuerzos del sector público deben extenderse en la medida en que sus capacidades reales lo permitan. La experiencia sugiere que su participación será eficaz cuando sea: i) “facilitadora del funcionamiento del mercado” y no pretenda suplantarlos, ii) selectiva y transparente tanto por sus limitaciones como por las actividades privadas de “rent seeking”
- la experiencia sugiere que existe una amplia variedad de alternativas en materia de intervención, desarrollo liderado por conglomerados (Corea) o por PYMES (Taiwán); crecimiento liderado por empresas nacionales (Corea, Taiwán y Japón) o por empresas públicas y trasnacionales y recursos naturales con posteriores eslabonamientos (Dinamarca, Suecia, Finlandia –en el pasado–, Tailandia, Malasia, Indonesia –en la actualidad–) o desarrollo manufacturero inicial (Japón, Corea, Taiwán), apertura inicial basada en promoción de exportaciones con liberalización de importaciones limitada (la mayoría de los NICs del sudeste asiático) o comercio libre casi desde un comienzo (Hong Kong y Singapur).
- si bien una parte significativa de la estrategia de sustitución de importaciones en América Latina careció de racionalidad económica permitió avances importantes en el desarrollo industrial, incluso en sectores tecnológicamente sofisticados (industria automotriz en el Brasil y México).
- la experiencia sugiere que se puede adquirir ventajas competitivas por medio de políticas industriales si: i) los incentivos son transitorios; ii) las escalas de producción son suficientemente grandes (por un amplio mercado interno, exportaciones contempladas desde un principio por la producción de bienes intermedios basados en recursos naturales fácilmente exportables ante casos de insuficiente demanda interna); iii) que se evite el uso de tecnologías muy anticuadas como de tecnologías experimentales.

* En el presente marco no se han incluido el conjunto de otros aspectos (macroeconómicos, comerciales, de financiamiento, etc.) que articulan sistemáticamente la propuesta global contenida en el documento.

Fuente: Elaboración sobre la base de CEPAL, “América Latina y Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial”, Santiago de Chile, 1994.

En una economía de mercados perfectos el responsable de la toma de decisiones del sector privado para la reconversión siempre seleccionaría un conjunto de acciones a seguir que resulten óptimas desde el punto de vista de la sociedad. Las políticas gubernamentales serían incapaces de mejorar los resultados de una decisión privada. Sin embargo, en la práctica, las evaluaciones de eficiencia son más complicadas. Cualquier debate sobre eficiencia necesita referirse al entorno económico existente, incluyendo las políticas gubernamentales, las regulaciones y las dotaciones de recursos existentes. De igual importancia resulta el grado de desarrollo de los mercados, la naturaleza de sus imperfecciones, el sistema legal, así como también los acuerdos contractuales e institucionales existentes. Las divergencias entre las acciones privadas y socialmente deseables se generan en determinados puntos específicos de los entornos económicos imperfectos. Los precios con los que se enfrentan los responsables de la toma de decisiones a menudo no reflejan el verdadero valor según su escasez. Algunas veces los precios pueden no existir debido a que los mercados son incompletos. Son esos puntos específicos los que limitan la máxima utilidad social neta de las decisiones de reconversión privadas. De ser necesario incrementar el valor social de las decisiones de reconversión, se requerirán cambios en el entorno.

El informe adelanta dos propuestas básicas que están interrelacionadas. La primera es que las medidas gubernamentales que fortalecen la disciplina, aumentan la movilidad y mejoran la disponibilidad de recursos son estrictamente complementarias una de otra y necesitan coordinarse. Caso contrario, podrían no resultar efectivas o, lo que es peor, ser contraproducentes. Teniendo en cuenta el gran número de acciones gubernamentales complementarias que se requieren para crear un entorno a la reconversión, podría ser necesaria la creación de una unidad coordinadora gubernamental. La segunda propuesta es que en la mayoría de los casos la eliminación de las políticas distorsionantes no es suficiente para salvar un obstáculo; a menudo es igualmente importante presentar nuevas reglas para corregir los fracasos del mercado, y tal vez es más importante aún establecer un potencial institucional y administrativo para poner en vigencia dichas reglas.

La complementariedad entre las acciones gubernamentales propuestas no implica que las mismas deban recibir igual atención en los programas de reconversión encarados por los distintos países. Por lo contrario, los programas de reconversión tienen que estar de acuerdo con las características específicas del país en cuestión. En la mayoría de los países la capacidad del gobierno para crear políticas, implementarlas y ponerlas en vigencia resulta limitada. Como en el caso de otros recursos escasos, dicha capacidad debe asignarse a las áreas que tengan el mayor efecto para mejorar el entorno económico para la reconversión industrial. Además, el nivel de desarrollo de los elementos relacionados con la reconversión del entorno económico varían considerablemente según el país. En consecuencia, la tarea más urgente para los programas nacionales de reconversión es identificar las restricciones y obstáculos críticos en el entorno económico y diseñar un programa de reconversión acorde. Antes de embarcarse en la eliminación de restricciones es necesario determinar si se encuentra presente el potencial gubernamental necesario y, si no lo estuviera, considerar si es factible desarrollarlo. Siempre que se estime factible, el aumento del potencial gubernamental en esas áreas de relevancia (tal vez por medio de la asistencia de organizaciones internacionales u otros expertos del sector privado o público extranjero) es probable que resulte un componente importante de los programas de reconversión. Toda vez que dicho potencial sea difícil de adquirir en el lapso requerido, a menudo es preferible para los programas del país abstenerse de intentar llevar adelante las políticas asociadas a confiar en las soluciones del mercado, por más imperfectas que sean.

En otro informe, Frischtak (1993) sostiene que la flexibilidad laboral (para ello es necesaria la eliminación de las regulaciones laborales restrictivas, la introducción de compensaciones adecuadas por desempleo y el apoyo a las actividades de reubicación y reentrenamiento de la mano de obra) y la capacidad de reubicar rápidamente capitales (en estos casos la restricción que más pesa suele ser la escasez de crédito por lo que son útiles los "subsidios de salida" financiados con impuestos a las empresas que permanezcan o "subsidios por cambio de actividad" que faciliten a las empresas el abando-

no de las líneas de producción menos rentables) son los requisitos más importantes en las fases iniciales o defensivas de la reconversión. Si ésta resulta exitosa, su consecuencia suele ser el aumento de la productividad y de la rentabilidad de las firmas. Sin embargo, el mantenimiento de la posición lograda requiere bastante más esfuerzo empresarial, así como la realización de diferentes acciones que conduzcan hacia una reconversión de carácter positivo. Esto incluye la adopción de una postura agresiva en el campo tecnológico, la obtención de financiamiento para las inversiones y la innovación y, fundamentalmente, una nueva cultura organizacional que ponga el acento en los beneficios de largo plazo de dichas inversiones e innovaciones.

El desempeño de varios países del Este asiático durante el último cuarto de siglo atrajo la atención del mundo entero. Este conjunto de naciones alcanzó tasas de crecimiento elevadas y sostenidas por largo tiempo, acompañadas por una mejora sustancial en el ingreso de la población y en la distribución del mismo. En los ochenta, el éxito alcanzado por estas naciones fue considerado una evidencia que confirmaba las prescripciones de raíz neoclásica que realizaba el Banco Mundial, contraponiéndola con la experiencia sufrida por aquellas naciones que emprendieron el camino de la sustitución de importaciones a través de la protección del mercado interno y de una activa intervención gubernamental. Sin embargo, las diferencias percibidas entre las políticas aplicadas por los países del Este asiático y las políticas prescritas por el Banco Mundial llevaron a que la Delegación del Japón sugiriera realizar un estudio para reexaminar el rol que le cupo al gobierno en el desarrollo económico, y particularmente industrial, de la región.⁶

Entre las conclusiones más importantes a las que llega el estudio está la que señala que en las economías del Este asiático, en una u otra forma, el gobierno intervino —sistemáticamente y a través de múltiples canales— para promover el desarrollo. El menú de políticas es clasificado en dos amplios

⁶ Véase OECF (1991). Es así como surge un estudio realizado por el Banco Mundial (1993) y dirigido por J. Page para analizar el proceso de desarrollo de las naciones del Este asiático.

grupos: “*fundamentals*” e intervenciones selectivas. Entre los más importantes “*fundamentals*” están la estabilidad macroeconómica, grandes inversiones en capital humano, sistemas financieros estables y seguros, distorsiones de precios limitadas y apertura a la tecnología extranjera. Las intervenciones selectivas incluyen represión financiera moderada (manteniendo las tasas de interés positivas, pero bajas), crédito dirigido, promoción industrial selectiva y políticas comerciales de empuje exportador.

El trabajo se focaliza sobre una clase de problemas económicos, las fallas de coordinación, las cuales pueden conducir a fallas de mercado, especialmente en las primeras etapas del desarrollo. Interpreta algunas de las políticas intervencionistas aplicadas por los países del Este asiático en términos de respuestas a estos problemas de coordinación. Estas políticas enfatizan conductas cooperativas entre las firmas privadas y estándares de éxito transparentes, basados en la *performance*.

Algunos de los países estudiados fueron un paso más allá y crearon lo que el trabajo denomina “*contests*”, que combinan la competencia con los beneficios de la cooperación, entre firmas y entre el gobierno y el sector privado. La característica clave de cada “*contest*” es que el gobierno distribuye recompensas en base a la *performance*, que es monitoreada por el gobierno y las firmas que compiten. Los “*contests*” económicos requieren “*referees*” competentes e imparciales —es decir, instituciones fuertes—. Por lo tanto, un servicio civil de alta calidad con la capacidad para monitorear *performances*, y que está aislado de interferencias políticas, es un elemento esencial de la asignación basada en “*contests*”. Por supuesto que un servicio civil de alta calidad también aumenta las habilidades del gobierno para diseñar e implementar políticas que no se basan en “*contests*”.

El rápido crecimiento tuvo dos elementos complementarios. En primer lugar, “*getting the fundamentals right*” fue el elemento esencial. La administración de la macroeconomía fue inusualmente buena y la *performance* macroeconómica inusualmente estable, proveyendo el marco para las inversiones privadas. Las políticas para incrementar la integridad del sistema bancario, y para hacerlo más accesible a los ahorristas no tradicionales, aumentaron los niveles de ahorros finan-

cieros. Las políticas educativas que se focalizaron en la educación primaria y secundaria generaron rápidos incrementos en las habilidades de la fuerza de trabajo. Las políticas agrícolas forzaron el cambio en la productividad y no cargaron excesivamente de impuestos a la economía rural. Todos los países mantuvieron las distorsiones de precios dentro de límites razonables y se abrieron a las ideas y la tecnología del exterior. Segundo, políticas intervencionistas cautelosas. Los prerrequisitos para el éxito, sin embargo, fueron tan rigurosos que los “*policy makers*” de otros países en desarrollo que buscan seguir senderos similares, a menudo, han fallado.

El estudio realza la importancia que tuvo la base institucional para el desempeño alcanzado. En este punto se destacan: a) el principio del crecimiento compartido. Los líderes del Este asiático, buscando su legitimidad y el apoyo de la sociedad en su conjunto, prometieron que la expansión económica beneficiaría a todos los grupos. Esto condujo a problemas de coordinación complejos con el fin de convencer a las élites de apoyar las políticas que favorecen el crecimiento, que compartan los beneficios del crecimiento con las clases media y baja, y que éstas sientan que se verán beneficiadas del futuro crecimiento. Mecanismos muy explícitos fueron usados para demostrar que todos tendrían participación en el bienestar futuro. b) Creación de un ambiente “*business-friendly*”. Para sortear los problemas de coordinación, los líderes necesitaron instituciones y mecanismos que aseguraran a los grupos que compiten que cada uno se beneficiará con el crecimiento. El primer paso fue reclutar un cuadro tecnocrático competente y aislarlo de la interferencia política del día a día. El poder de estas tecnocracias varió según el país, pero en todos los casos han ayudado a los líderes a idear estrategias económicas creíbles. Los líderes también crearon un ambiente “*business friendly*”, cuyo elemento principal fue una estructura legal y regulatoria que generalmente favorecía la inversión privada. Pero más allá de esto, los países del Este asiático se han focalizado, con distintos grados de formalidad y éxito, en mejorar las comunicaciones entre el sector privado y el gobierno. El Japón, Corea, Malasia y Singapur establecieron foros, denominados consejos de deliberación, que permitían a grupos del sector privado influir en la formulación e implementación de

las políticas de gobierno relevantes a sus intereses. A diferencia del lobby, donde las reglas son turbias y los distintos grupos buscan obtener ventajas secretas sobre los demás, los consejos de deliberación hicieron transparentes las reglas de asignación para todos los participantes. c) Utilización de consejos de deliberación. En el Japón y en Corea los tecnócratas utilizaron los consejos de deliberación para establecer “*contests*” entre las firmas. Debido a que el sector privado participó en el diseño de las reglas, y porque el proceso fue transparente para todos los participantes, los grupos privados estuvieron más dispuestos a participar de los esfuerzos de desarrollo. Un resultado de estos “*contests*” fue la tendencia a minimizar los recursos privados dirigidos a actividades de tipo “*rent seeking*”. Los consejos de deliberación facilitaron los intercambios de información entre el sector privado y el gobierno, entre las firmas y entre el *management* y los operarios. Los consejos suplieron la función de transmisión de información del mercado, permitiendo a las economías una respuesta más rápida a los cambiantes mercados. Estas instituciones de comunicación entre el sector privado y el gobierno han ido modificando su rol a medida que fueron cambiando las circunstancias.

Las conclusiones a las que arribó el estudio del Banco Mundial sobre las causas del milagro del Este asiático dieron inicio a un nuevo debate que aún hoy continúa y que se expresó recientemente en una sección especial dedicada al tema en la publicación *World Development* (1994). Allí aparecen, editados por A. Amsdem, un conjunto de informes que resumen algunas críticas que se le hacen al trabajo del Banco Mundial.

El primero de ellos pertenece a la propia A. Amsden, quien señala que al focalizar en los “*fundamentals*”, el trabajo del Banco Mundial sugiere que el crecimiento económico es un proceso bastante sencillo, en contradicción con todos los nuevos modelos de crecimiento. Dada imperfecta información, retornos crecientes, equilibrios múltiples, dependencia del sendero seguido, mecanismos que se autorrefuerzan y otras propiedades dinámicas, estos modelos enfatizan que el proceso de crecimiento no tiene una única explicación. El desacuerdo surge del error del Banco Mundial de creer que es posible desentender las variables macro básicas –inversión, educación,

exportaciones— de sus fundamentos micro, o instituciones que los sostienen. Una vez que ambos están integrados, y las variables macro básicas están insertas en su contexto de formulación e implementación de políticas, el crecimiento deviene complejo, como lo sugieren los nuevos modelos formales, y el intento del Banco de atribuir la mayor parte del desarrollo del Este asiático al fundamentalismo de mercado se vuelve engañoso. Por ejemplo, si el Este asiático ha tenido altas tasas de ahorro e inversión, éstas surgen sólo en conjunción con una particular estructura de empresa y de sistema financiero (todos los bancos en Corea y Taiwán eran de propiedad pública).

S. Lall, por su parte, considera al estudio inscripto en la visión “*market friendly*” desarrollada en el *World Development Report* de 1991 (1991). Luego de señalar un conjunto de críticas al trabajo a partir de su visión “estructuralista” de capacidades tecnológicas (argumentos que ya desarrollamos anteriormente), indica que el éxito de las políticas industriales de los países del Este asiático debe ser juzgado en el contexto de las diferentes estrategias que siguieron. La naturaleza de qué considera falla de mercado el gobierno depende de sus objetivos: lo que puede haber sido considerado un progreso satisfactorio en Hong Kong, puede ser visto como inadecuado (y por lo tanto propenso a fallas de mercado) en Corea. Tal valoración de las fallas de mercado requiere un examen del aprendizaje tecnológico en un nivel micro. Hubo cruciales diferencias en los objetivos tecnológicos entre los países estudiados. Estas estrategias conducen a sustanciales diferencias en las estructuras industriales, especializaciones en las exportaciones, grados de contenido local, capacidades tecnológicas endógenas, dependencia de modos diferentes de transferencia tecnológica y en el involucramiento continuo del gobierno. Los efectos de las políticas industriales no pueden ser evaluados sin referencia a las estrategias perseguidas. Un juicio apropiado sobre las políticas industriales involucraría, entre otras cosas, un examen detallado de la complejidad de las actividades industriales dentro y a través de las industrias, la composición y sofisticación tecnológica de las exportaciones de manufacturas, la extensión de la integración local y el desarrollo de profundización tecnológica local. Éstas fueron las facetas de la industrialización en las cuales sus estrategias se

diferenciaron, para las cuales las fallas de mercado fueron identificadas, y hacia las cuales fueron dirigidas las intervenciones. En ese sentido, los países que más avanzaron fueron justamente aquellos que realizaron fuertes políticas de intervención selectiva como el Japón y Corea y que tuvieron mayores distorsiones en los precios relativos como muestran las evidencias empíricas del Banco Mundial.

Nuevos síntomas de cambio surgieron en los últimos tiempos. En septiembre de 1996 se realizó en Washington la "Conferencia sobre el pensamiento y la práctica del desarrollo" organizada por el BID. En ese marco, John Williamson presentó su trabajo "The Washington Consensus Revisited". Si bien este nuevo paper de Williamson no consiste en una revisión oficial del original consenso, es, sin embargo, el resultado de un cambio en el escenario de la política económica internacional. Temas que antes estaban vedados aparecen ahora como centro de las discusiones. Entre las nuevas ideas desarrolladas por Williamson figuran: aumentar el ahorro preservando la disciplina fiscal (que por sí sola es insuficiente), reorientar el gasto público hacia un bien direccionado gasto social, una reforma tributaria que incorpore las externalidades del medio ambiente, supervisión bancaria por parte del estado, una tasa de cambio competitiva, usar el poder de negociación de los bloques económicos en la liberalización comercial, fomentar la competencia en los mercados, hacer los derechos de propiedad bien definidos alcanzables a todos (reducir la desigualdad en la distribución de las tierras), crear instituciones estatales o mixtas para realizar políticas sociales y de promoción, mejorar la educación aumentando el gasto y redireccionándolo hacia los niveles primario y secundario. Finalmente, un reciente artículo de Joseph Stiglitz (1996) reseña la reevaluación de la experiencia de los países del Este asiático, enfatizando el papel cumplido por las intervenciones gubernamentales en el desempeño de estas economías.

III. REFLEXIONES FINALES

Toda nueva propuesta industrial requiere necesariamente una adecuada evaluación de los aspectos positivos de aprendizaje

que se generaron en el pasado, como asimismo de los problemas asociados a los errores cometidos en dichas trayectorias. Uno de los primeros grandes desafíos es el de generar condiciones para aprovechar las experiencias positivas que involucran considerables acervos tecnológicos, económicos y de calificación de los recursos humanos. Pero, simultáneamente, se plantea la necesidad insoslayable de superar sus limitaciones e insuficiencias, de forma de acceder a senderos conducentes a la adquisición de ventajas comparativas dinámicas.

La posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad y mantenerlos en el largo plazo no puede circunscribirse a la acción de un agente económico individual. La experiencia internacional señala que los casos exitosos son explicados a partir de un conjunto de variables que muestran con claridad que el funcionamiento global del sistema es el que permite lograr una base sólida para el desarrollo de la competitividad. De esta forma la "noción sistémica" de competitividad reemplaza los esfuerzos individuales que, si bien son condición necesaria para lograr este objetivo, deben estar acompañados, necesariamente, por innumerables aspectos que conforman el entorno de las firmas (desde la infraestructura física, el aparato científico tecnológico, la red de proveedores y subcontratistas, los sistemas de distribución y comercialización, hasta los valores culturales, las instituciones, el marco jurídico, etc.). El logro de una competitividad sostenible en el largo plazo requiere de esfuerzos sistemáticos en el objetivo de adquirir ventajas comparativas y consolidar un 'proceso endógeno continuo' que comprenda al conjunto, definiendo simultáneamente las responsabilidades del empresario en el interior de su planta industrial y todas las condiciones que conforman su entorno que incluye tanto a otros agentes privados como al sector público.

Esta noción sistémica de la competitividad es relevante para cada uno de los mercados en que es considerada. Por lo tanto, debe ser obtenida tanto en los mercados de exportación como con respecto a las potenciales importaciones. La experiencia latinoamericana ha demostrado que varias producciones han podido expandirse en algunas de estas situaciones, pero las bases que las sustentaban resultaban claramente endebles. Estas formas de competitividad han sido

calificadas (Fajnzylber, 1989) como “espurias” en la medida en que no avanzaban en la adquisición de ventajas comparativas y estaban sustentadas en uno o varios de los siguientes factores: bajos salarios, procesamiento de recursos naturales sin preservar el medio ambiente, tipos de cambio elevados, recesión en el mercado local, sobreprotección respecto a las importaciones a sectores con ineficiencias, elevados subsidios a las exportaciones, etc. Estas formas viciosas de competencia derivaban en frágiles éxitos individuales de las firmas pero incompatibles con beneficios de carácter social. Estos avances no eran sostenibles en el largo plazo y entraban en crisis, tanto a nivel del desempeño de la empresa como por los elevados costos sociales involucrados.

El sendero del desarrollo industrial y la consecución de los objetivos estratégicos perseguidos dependerán de la capacidad y creatividad gubernamental para diseñar e implementar las acciones que mejor se adecuen —en tiempo, intensidad y cobertura— a los patrones de comportamiento de los distintos agentes económicos. El diseño, formulación y despliegue de políticas gubernamentales activas, explícitas y transparentes, así como su necesaria inscripción en una concepción estratégica de largo plazo, demanda armonía y coordinación entre los organismos públicos, a la vez que requiere su articulación con las políticas de corto plazo. Por otra parte, surge como condición ineludible la redefinición de la “ingeniería institucional” necesaria. La debilidad e, incluso, fragilidad técnica de las estructuras estatales obliga a focalizar los esfuerzos en acciones en las que la transparencia facilite la necesaria evaluación *ex post* de sus resultados. En tal sentido, las posibilidades de desarrollar políticas selectivas se ven acotadas y condicionadas por la fragilidad del sector público.

La consistencia del marco macroeconómico es la condición para la implementación de la política industrial, que a su vez requiere tener en claro algunos criterios básicos. En particular debe destacarse la necesidad de que estas políticas sean: *explícitas, activas, y de la mayor generalidad y neutralidad posibles*. Asimismo, se deben privilegiar todas aquellas acciones que tengan mayores *efectos propulsores y difusores de externalidades positivas* sobre la economía en su conjunto. En este último punto, la consolidación de la infraestructura y el mejo-

ramiento del capital humano son dos de los aspectos más relevantes (Ffrench Davis, 1990).

El planteamiento de una política explícita está asociado, necesariamente, a una evaluación social *ex ante* y *ex post*, a la cuantificación de las transferencias en el marco presupuestario que pudieran estar involucradas (especificando quién las recibe y quién las financia), a tener una total transparencia, a estar nítidamente explicitados y cuantificados los objetivos, así como tener una secuencia temporal claramente especificada y con promociones preferentemente decrecientes en el tiempo. Esto significa contar con un sistema de premios, pero también con la existencia de un sistema de castigos, en la medida en que no se alcancen los objetivos comprometidos.

La consideración de estos aspectos es de vital importancia para el logro de los objetivos perseguidos. Son innumerables las experiencias nacionales de apoyo al proceso de maduración de las denominadas industrias infantiles, pero los resultados alcanzados han sido poco exitosos. Sin duda, los problemas que plantea la selección de los sectores y de las técnicas adecuadas no son menores. Sin embargo, la evaluación de dichas experiencias ha demostrado que uno de los aspectos cruciales está asociado al hecho de que los procesos de aprendizaje no surgen automáticamente por el transcurso del tiempo. Son justamente el resultado positivo de los esfuerzos deliberados y explícitos orientados a la generación de acervos tecnológicos y capacitación de los recursos humanos. Esto significa desarrollar una estrategia tecnológica y productiva asociada a inversiones orientadas a la generación/adopción de cambios técnicos permanentes, que induzcan una maduración que no es automática ni instantánea y que requiere de esfuerzos permanentes y conscientes.

En una situación en la cual los problemas económicos se unen con la fragilidad institucional, no es necesario "retornar al mercado" sino "construir el mercado". Esto significa actuar sobre las instituciones de la vida colectiva y proveer las capacidades que permitan a la mayoría de los sujetos tomar parte en forma efectiva de la misma. Asimismo, las políticas públicas para el desarrollo industrial deben estar orientadas no sólo a favorecer un cambio en el contexto institucional en el cual las firmas realizan sus operaciones, sino también hacia

acciones específicas que favorezcan el desarrollo de la cooperación industrial entre las firmas para permitir la especialización individual en un contexto de complementariedad y extensión del mercado.

Un régimen de política industrial provee mecanismos de coordinación faltantes en una economía de mercados libres. Como mecanismo de coordinación, la política industrial puede ser más eficiente en un contexto donde la interdependencia y la especificidad de los activos es importante. La política industrial debe ayudar a la coordinación del cambio económico, a fomentar la experimentación y a preservar la diversidad. En el mundo real muchos cambios involucran decisiones interdependientes. La lógica de la política industrial puede ser considerada separando el rol que juega dentro de dos dimensiones distintas: una dimensión estática y otra dinámica. En ambos casos la función de la política industrial es la misma: evitar fallas de coordinación.

Bibliografía

- Arrow, K. (1962), "Economic Welfare and the Allocation of Resources for Innovation", en Nelson, R. (ed.), *The Rate and Direction of Innovative Activity*, Princeton University Press.
- Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Nueva York, Oxford University Press.
- Bianchi, P. (1993), "Industrial Strategy in an Open Economy", en Bianchi, P., Cowling, K. y Sugden, R. (eds.), *Europe's Economic Challenge: Analyses of Industrial Strategy and Agenda for the 1990s*, Londres y Nueva York, Routledge.
- CEPAL (1994), "América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción de la economía mundial", Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- Chang, Ha-Joon (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, St. Martin's Press.
- Fajnzylber, F. (1989), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'", Cuadernos de la CEPAL, No. 60, Santiago de Chile.
- Fanelli, J. y Frenkel, R. (1994), "Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico", Proyecto Conjunto CEPAL/CIID "Reestructuración Productiva, Organización Industrial y Compe-

- titividad Internacional en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile.
- Ffrench Davis, R. (1990), “Ventajas comparativas dinámicas: un planteamiento neoestructuralista”; Teubal, M., “Lineamientos para una política de desarrollo industrial y tecnológico. La aplicabilidad del concepto de las distorsiones del mercado”, ambos en “Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina”, Cuadernos de la CEPAL, No. 63.
- Frischtak, C. (1992), “Fundamental Issues and Policy Approaches in Industrial Restructuring”, The World Bank Industry and Energy Department, OSP.
- (1993), “Reconversión industrial defensiva y reconversión industrial positiva”, Fundación Unión Industrial Argentina, Instituto para el Desarrollo Industrial, Documento de Trabajo No. 10, Buenos Aires.
- Grossman, G. (1990), “Promoting new industrial activities: a survey of recent arguments and evidence”, en *Economic Studies*, 14: 87-125, OECD.
- Justman, M. y Teubal, M. (1991), “A Structuralist Perspective on the Role of Technology in Economic Growth and Development”, *World Development*, vol. 19, No. 9.
- Lall, S. (1993), “Understanding Technology Development”, *Development and Change*, vol. 24, SAGE.
- (1992a), “Technological Capabilities and Industrialization”, *World Development*, vol. 20, No. 2.
- (1992b), “Technological Capabilities and the Role of Government in Developing Countries”, *Greek Economic Review*, vol. 14, No. 1.
- (1994a), “The East Asian miracle study: Does the bell toll for industrial strategy?”, *World Development*, vol. 22, No. 4.
- (1994b), “Industrial policy: The role of government in promoting industrial and technological development”, *Unctad Review*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas.
- Leijonhufvud, A. (1981), *Information and Coordination: Essays in Macroeconomic Theory*, Nueva York, Oxford University Press.
- Nelson, Richard (1990), “Capitalism as an engine of progress”, *Research Policy*, No. 19, pp. 193-214.
- Ramos, J. (1996), “Política industrial y competitividad en economías abiertas, Serie Desarrollo Productivo No. 34, Santiago de Chile, CEPAL.
- Shapiro, H. y Taylor, L. (1990), “The State and Industrial Strategy”, *World Development*, vol. 18, No. 6.
- Stiglitz, J. (1993), “The Role of the State in Financial Markets”, Annual Bank Conference on Development Economics, Washington D.C., The World Bank.

- (1996), "Some Lessons from the East Asian Miracle", *The World Bank Research Observer*, agosto de 1996.
- Williamson, J. (1990), "What Washington Means by Policy Reform?", en Williamson, J., *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Washington, Institute for International Economics.
- World Development* (1994), vol. 22, No. 4, abril de 1994.
- World Bank (1991), *World Development Report 1991*, Washington.

Se terminó de imprimir en el mes de junio de 1998 en
Gráfica Integral, José Bonifacio 257, Capital Federal.

Armado: Silvana Ferraro, Hipólito Yrigoyen 1958,
4° "10", Capital Federal.