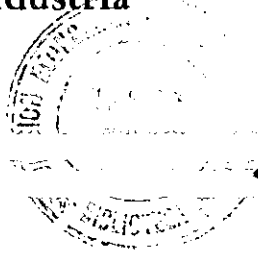


INT UN
IN 51

División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria
y Tecnología



INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO TECNOLOGICO

INFORME N° 6



NACIONES UNIDAS

Junio de 1989/Santiago de Chile

División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria
y Tecnología



INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO TECNOLOGICO

INFORME Nº 6



NACIONES UNIDAS

Junio de 1989
Santiago de Chile

20 JUN 1989

LC/G.1567
Junio de 1989

C O N T E N I D O

	página
INTRODUCCION.....	5
I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA EN LA OPTICA DE LA CEPAL	
A. INTRODUCCION: SECRETARIA EJECUTIVA.....	7
B. PLANTEAMIENTO DEL TEMA: DIVISION CONJUNTA CEPAL/ONU DI DE INDUSTRIA Y TECNOLOGIA.....	8
C. INTERROGANTES BASICAS PARA LA DISCUSION.....	10
II. ANTECEDENTES PARA LA DISCUSION	
A. VISION DE LA OCDE: CHARLES OMAN.....	12
B. LA EXPERIENCIA ASIATICA: PITOU VAN DIJCK.....	15
C. POLITICAS ECONOMICAS Y COMPETITIVIDAD: RICARDO FFRENCH-DAVIS.....	18
D. COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL. EL CASO DE FRANCIA: JEAN-MICHEL CHARPIN.....	20
E. POLITICA TECNOLOGICA EN EL REINO UNIDO: HOWARD RUSH.....	22
F. EL CASO DE ITALIA: ANNAFLAVIA BIANCHI, CLAUDIO CORTELESSE Y DANIEL CHUDNOVSKY.....	24
G. LA VISION EMPRESARIAL.....	32
III. COMPARACION DE EXPERIENCIAS NACIONALES EN AMERICA LATINA	
A. PAISES PEQUEÑOS: BOLIVIA, CENTROAMERICA, ECUADOR Y URUGUAY.....	35
B. PAISES MEDIANOS: COLOMBIA, CHILE, PERU Y VENEZUELA.....	46
C. PAISES GRANDES: ARGENTINA, BRASIL Y MEXICO...	57
IV. COMENTARIOS FINALES.....	74
ANEXO 1: LISTA DE PARTICIPANTES.....	82
ANEXO 2: LISTA DE TRABAJOS PRESENTADOS.....	84

INTRODUCCION

Este número de Industrialización y Desarrollo Tecnológico está dedicado a una reunión de expertos celebrado en la sede de la CEPAL del 5 al 7 de diciembre de 1988, organizado por la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología bajo el título de "Reestructuración Industrial y Competitividad Internacional: Casos Nacionales". El seminario reunió a destacados académicos, representantes de organizaciones empresariales y funcionarios internacionales, de dentro y fuera de la región. Las deliberaciones, que se resumen en este número, comprueban, por una parte, la vigencia y relevancia de la industrialización y su papel en la estrategia de desarrollo de la región y, por otra, el enriquecimiento y las reformulaciones de su contenido específico.

En el primer capítulo se presenta la visión de la CEPAL acerca del tema del seminario. El segundo capítulo entrega antecedentes de otras latitudes para nutrir la discusión posterior sobre América Latina. El tercer capítulo es un resumen del análisis de casos nacionales en la región, y del debate que se desarrolló en tres grupos de trabajo. La cuarta sección recoge los comentarios vertidos en la última sesión del seminario.

Los trabajos presentados en el seminario serán publicados in extenso en los próximos números de esta revista. El número 7 estará dedicado al análisis del caso de Italia.

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA EN LA OPTICA DE LA CEPAL

A. Introducción: Secretaría Ejecutiva

Las cifras de crecimiento de la actividad económica para 1988 evidencian una nueva caída del producto por habitante, lo que significa que su nivel en términos absolutos sea aproximadamente equivalente al del año 1977; la inflación en tanto alcanza su máximo histórico y los salarios reales disminuyen, acrecentando los problemas de pobreza. La crisis de los años ochenta plantea pues grandes desafíos para el decenio de 1990, algunos de los cuales se señalan a continuación.

Lograr una recuperación sostenida del crecimiento económico; sólo así se puede obtener incrementos de empleo y salarios, aun cuando el crecimiento exige también austeridad e incrementos de la inversión.

Fortalecer y diversificar el sector externo, dado que la insuficiente capacidad para importar constituye la principal restricción para reanudar el proceso de crecimiento. Esto es válido aun en el caso de que se encuentre una solución política al problema del servicio de la deuda externa. Incrementar las exportaciones, modificar su composición y llevar a cabo un proceso eficiente de sustitución de importaciones requiere, a su vez, incrementar la formación de capital y realizar un proceso general de modernización, no sólo en el terreno productivo sino también en el de la comercialización.

Alcanzar una mayor equidad social, lo que exige prestar más atención a las áreas de salud, nutrición, educación y vivienda; en este sentido, el aumento sostenido del empleo y de las remuneraciones es también fundamental.

El logro simultáneo de los tres desafíos anteriores plantea otros dos adicionales:

Controlar la inflación, ya que es virtualmente imposible formular y ejecutar políticas económicas -cuyo objetivo no es sólo la estabilización sino también el logro de un crecimiento económico sostenido y equitativo- cuando existe descontrol inflacionario. La atención del gobierno en el corto plazo se torna pues inevitable.

Racionalizar y modernizar el sector público (desafío implícito en los cuatro mencionados hasta ahora). Aunque distinto, en algunos casos este desafío es complementario a la reducción del tamaño del estado. Es innegable, sin embargo, la necesidad de mejorar la acción del estado mediante políticas económicas y sociales más coherentes y eficientes.

La posibilidad de llevar a cabo una estrategia que establezca una relación entre el entorno externo, la reestructuración industrial y la exportación de manufacturas exige que se ponga especial énfasis en el crecimiento y la diversificación de las exportaciones, para lo cual es necesario hacer por lo menos un triple distingo.

En cuanto a las perspectivas para las exportaciones de productos tradicionales, parece plausible la hipótesis de que el entorno externo condiciona fuertemente la posibilidad de expansión de estos productos. Sin embargo, en la medida en que se logren niveles de eficiencia y de productividad que incrementen su competitividad, no se puede descartar que se produzca crecimiento en estos rubros.

En cuanto a los nuevos productos primarios (flores, camarón, frutas, pescado), su demanda respecto al ingreso es más elástica y por lo tanto tienen gran posibilidad de crecimiento. En la región hay ejemplos alentadores de este tipo de exportaciones, que dependen más de la política económica interna que de las condiciones del mercado internacional.

En cuanto a las manufacturas, cabe decir que es en este tipo de exportaciones donde la importancia relativa de la estrategia de desarrollo, la política económica y la organización institucional interna es más importante en relación con el entorno externo. Esto deriva fundamentalmente del hecho que las exportaciones manufactureras de América Latina representan una fracción minúscula del comercio internacional. Si las exportaciones del Brasil crecieron un 36% en 1988, desde el punto de vista de la restricción externa ésta no debería existir para los países más pequeños.

De los párrafos anteriores se concluye que el tema sobre reestructuración industrial y competitividad internacional es absolutamente fundamental, por cuanto el destino del sector externo de América Latina depende de la expansión y diversificación de sus exportaciones. Junto a las posibilidades que ofrecen los recursos naturales con que cuenta la región, es preciso aprovechar y mejorar la capacidad para aumentar las exportaciones de bienes manufacturados.

Se plantea pues la hipótesis de que, así como la gran depresión de los años treinta obligó a América Latina a sustituir importaciones de bienes industriales, sea quizás la crisis de los años ochenta el elemento que nos obligue a aumentar las exportaciones de bienes industriales.

B. Planteamiento del tema: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología

1) Concepto de competitividad internacional

Es esencial explicitar el concepto de competitividad internacional pues, por ser objetivo de la reestructuración industrial será analizado en el transcurso del seminario. A nivel nacional, y desde una perspectiva de mediano y largo plazo, competitividad internacional es la capacidad para sostener e incrementar la participación en los mercados internacionales, con una elevación paralela del nivel de vida de la población. El único camino sólido para lograr esto se basa en el aumento de la productividad y, por ende, en la incorporación de progreso técnico.

Según esta definición, lo ocurrido en América Latina en los años ochenta -caída del ingreso por habitante, de los coeficientes de inversión, del gasto en investigación y desarrollo tecnológico y en el sistema educativo, y la erosión de los salarios- inhibiría caracterizar la evolución reciente en la región como un aumento de la competitividad, no obstante la mejoría en el balance comercial de varios países de la región.

2) América Latina: el síndrome del casillero vacío

La experiencia reciente en términos de los dos objetivos consensuales de desarrollo económico, a saber crecimiento y equidad, indica que no hay país alguno de América Latina que los haya alcanzado de manera simultánea. En un principio se supuso que se debía a que esos objetivos se podían lograr sólo en etapas avanzadas de desarrollo; luego, se buscó otra explicación invocando un "trade-off" entre crecimiento y equidad. Sin embargo, la comparación con el resto de los países en desarrollo deja en evidencia que ninguna de estas explicaciones es válida.

En efecto, existe un número importante de países de industrialización tardía -que no se concentran en una región determinada ni presentan características comunes en cuanto a organización política o estrategias de desarrollo- que sí cumplen condiciones de crecimiento y equidad.

3) Variables claves: austeridad y competitividad

El estudio comparado entre países de industrialización tardía que combinan crecimiento dinámico y equidad, y América Latina, deja en evidencia las siguientes características de esta última con respecto a los primeros: ahorro interno notoriamente inferior; mayor nivel de endeudamiento externo y mayor inversión extranjera; nivel de competitividad internacional, medido por el cociente entre exportación e importación de manufacturas, notoriamente inferior. América Latina, a su vez, genera escasos rubros con valor agregado intelectual que puedan competir en el mercado internacional. Esta relación cuadrangular entre austeridad, competitividad, crecimiento y equidad es consistente tanto al establecer comparaciones a nivel de país como a nivel de grupo de países: mayores niveles de ahorro interno y de competitividad internacional en manufacturas, inducen mayor dinamismo y equidad.

A las diferencias recién mencionadas se suman otros factores -tales como algunos indicadores relacionados con el progreso técnico- de divergencia notable entre América Latina y los países de industrialización tardía con crecimiento y equidad. En efecto, el desempeño de los sectores industriales portadores de progreso técnico (química y metalmecánica por excelencia) tienen un peso notoriamente más bajo en nuestra región. El desafío de la reestructuración industrial y la competitividad internacional para América Latina forma parte de un conjunto de temas de gran envergadura, y no es sólo un problema de precios relativos.

4) Los países industrializados y la caja negra del progreso técnico

Es importante estudiar la experiencia de los países industrializados por las siguientes tres razones: ellos determinan el contexto internacional; son los que aportan los avances en ciencia y tecnología útiles para América Latina; y, son los que en alguna forma han superado los problemas de crecimiento, equidad e incorporación de progreso técnico a través de variadas políticas y modalidades institucionales. En estos países -donde se concentra la mitad del gasto mundial de investigación y desarrollo- se verifican algunas diferencias importantes entre los Estados Unidos, por una parte, y el Japón y la República Federal de Alemania, por la otra: Estados Unidos gravita fuertemente por la magnitud de su producto y por el monto de los recursos dedicados a investigación y desarrollo; la República Federal de Alemania y el Japón se caracterizan, en cambio, por su capacidad de transformar este conocimiento en la producción de bienes transables internacionalmente.

En estos tres países se comprueba que no existe "trade-off" entre equidad y crecimiento: el Japón es más equitativo y dinámico que la República Federal de Alemania, la que a su vez supera a los Estados Unidos. La relación cuadrangular a la que se alude en c) se mantiene también en los países industrializados. En estos tres países líderes, el grado de apertura de la economía y la gravitación del estado no aparecen asociados linealmente en torno al logro creciente de los objetivos de crecimiento y equidad. La experiencia demuestra que la competitividad internacional no guarda relación con el gasto en defensa; es así que la excelencia en el ámbito de la producción y tecnología bélica no tiene una contrapartida en la excelencia de la competitividad internacional en el sector manufacturero.

Se concluye entonces que la competitividad internacional es un objetivo de consenso, pero constituye una tarea ardua que requiere de la cooperación de todos los actores involucrados, muchos de los cuales están representados en este seminario. Debe tenerse en consideración, además, que en América Latina la reestructuración industrial -cuyo objetivo es alcanzar una mayor competitividad internacional- forma parte de una tarea más amplia, cual es la de aumentar la cohesión económica y social de nuestros países.

En consecuencia, se considera útil organizar la discusión de los próximos días en torno a cinco grupos de interrogantes básicas.

C. Interrogantes básicas para la discusión

Frente a la magnitud de los desafíos internos y externos que deberán enfrentar los países de la región en los próximos decenios, parece haberse generado amplio consenso respecto a la estricta prioridad que debe otorgarse al fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica en el ámbito empresarial y la consiguiente elevación de su competitividad internacional. Diversos estudios efectuados en la región -así como el frecuente diálogo con funcionarios, empresarios y académicos- deja en

evidencia sin embargo que, cuando se intenta traducir esta disposición favorable en políticas específicas, surgen numerosas interrogantes en relación con el impacto del contexto internacional, la incidencia de las políticas macroeconómicas, la efectividad de las políticas específicas de apoyo a la innovación tecnológica, los obstáculos de carácter estructural, y el contexto institucional-cultural.

1) Inserción internacional

Si se tiene presente la evolución del contexto económico y del patrón tecnológico a nivel internacional, ¿en qué sectores productivos de bienes y servicios se debe centrar la atención a mediano y largo plazo, particularmente en el caso de los países de menor tamaño relativo?

2) Incidencia de las políticas macroeconómicas

¿Cómo incide el grado de apertura de la economía en los planos comercial y financiero en la innovación tecnológica empresarial y en su competitividad internacional? ¿Cómo compatibilizar la necesidad de cautelar el equilibrio macroeconómico con los requerimientos financieros impuestos por la necesidad de introducir innovaciones tecnológicas en la planta existente y la expansión de la capacidad en sectores determinados? ¿Cuál es el impacto de la composición del gasto público y del sistema tributario en la innovación tecnológica empresarial y en su competitividad internacional?

3) Apoyo explícito a la innovación tecnológica

¿Cuál es la combinación más adecuada entre la difusión de las tecnologías maduras (ámbito en el que subsisten rezagos importantes en la región) y la incorporación de las tecnologías de punta del emergente patrón tecnológico? ¿Cuál es el papel que le cabe al estado en el desarrollo de la capacidad tecnológica empresarial? ¿Cuáles son los mecanismos financieros más eficaces para apoyar la innovación tecnológica? ¿En qué medida la disminución de las escalas mínimas de planta en distintos sectores y el aumento de la flexibilidad permiten realmente una rápida expansión con fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa latinoamericana? ¿Cuál es la contribución que los esquemas de integración subregional y regional pueden hacer al fortalecimiento de la capacidad tecnológica empresarial? En el contexto latinoamericano actual, y considerando la experiencia internacional, ¿cómo impulsar modalidades de articulación flexibles, mixtas y descentralizadas, entre los organismos de educación e investigación tecnológica y el sector productivo?

4) Aspectos estructurales

¿Qué influencia ha ejercido la combinación de un mercado interno protegido con la abundante y variada disponibilidad de recursos naturales, sobre la disposición empresarial a la innovación tecnológica? ¿Cómo ha influido la desarticulación relativa entre la agricultura y la actividad manufacturera, en el comportamiento innovativo empresarial? ¿Cómo compatibilizar la contribución de la innovación tecnológica a la elevación de la

competitividad internacional, con miras a favorecer la deteriorada cohesión social en numerosos países de la región? En las condiciones específicas de los países pequeños de la región, ¿cómo compatibilizar la ausencia de una masa crítica de recursos en investigación y desarrollo, con los requerimientos de un esfuerzo sistemático de innovación tecnológica?

5) Contexto institucional-cultural

¿Cuáles son las características de la educación básica y superior, compatibles con los objetivos de aumentos de eficiencia y cohesión social? ¿Qué incidencia ejercen las distintas modalidades de organización interna de las empresas, sobre el comportamiento innovativo empresarial? ¿Cómo influyen la estabilidad política y las relaciones empresariales-laborales a nivel nacional, en la explicación de los comportamientos tecnológicos a nivel empresarial? ¿Qué incidencia tiene la valoración de la actividad innovadora que el sistema educativo y los medios masivos de comunicación proyectan explícita e implícitamente, sobre el comportamiento empresarial y gubernamental en el ámbito tecnológico?

II. ANTECEDENTES PARA LA DISCUSION

A. Visión de la OCDE: Charles Oman

1) Características principales de la evolución de los países de la OCDE

Para analizar la evolución en los países de la OCDE en cuanto a su competitividad y desarrollo industrial es útil distinguir tres periodos: anterior a 1950, 1950-1973 (la época de oro) y los últimos 15 años.

a) Período anterior a 1950. El comportamiento insatisfactorio de las economías centrales en el período comprendido entre las guerras mundiales está relacionado con tres características centrales: aumento rápido de las barreras al comercio internacional, por lo que la proporción del producto global comercializado internacionalmente cayó a menos de la mitad de lo habitual; cartelización o monopolización de la industria; y, disminución de los movimientos internacionales de capital (la inversión directa internacional cayó del 5% al 1% de la inversión total mundial).

b) Período 1950-1973. La reconstrucción de la posguerra eliminó gran parte de las características antes mencionadas y se crearon las condiciones para un "círculo virtuoso" entre políticas macroeconómicas y comportamientos microeconómicos, lo que aseguró un período de crecimiento rápido. La inversión, la producción y el empleo respondieron bien al aumento de la demanda. Característica central de este proceso fue el aumento de la competencia tanto a nivel nacional como internacional, estimulada por la creación del GATT y la Comunidad Europea, y por el rápido aumento de la inversión internacional por parte de empresas estadounidenses. La acumulación de capital y el crecimiento de la productividad alcanzaron tasas más altas en aquellas industrias más expuestas a la competencia internacional,

las que se caracterizaron además por significativas economías de escala, diferenciación de producto y una inversión alta en investigación y desarrollo. El círculo virtuoso también se complementó con cambios significativos en los mercados de factores. EL mercado financiero se caracterizó por importantes innovaciones y el mercado laboral aseguró una distribución funcional del ingreso entre trabajo y capital.

c) Período 1974 a la fecha. A fines del decenio de 1970, muchos de los factores que integraban el círculo virtuoso empezaron a erosionarse; sin embargo gobiernos, empresas y sindicatos confiaban plenamente en que las políticas macroeconómicas estarían en condiciones de garantizar un crecimiento sostenido. De tal manera que, aunque las posibilidades de elevar la productividad se agotaban, los reclamos salariales y la militancia sindical mantenían su fuerza.

Así fue como las tasas de ganancia disminuyeron rápidamente; la primera crisis del petróleo precipitó las dificultades de cuenta corriente y las presiones inflacionarias; las limitantes a los instrumentos de política se hicieron más severas con la segunda crisis petrolera; la recesión reflejó la ineficiencia de los mercados de bienes y factores, y la ineficacia de las políticas públicas; y, en los mercados de bienes se hizo evidente la dificultad para adaptarse tanto a los cambios en los precios relativos de energía y de trabajo como a las condiciones tecnológicas y de demanda.

En el comercio internacional surgió un nuevo proteccionismo y una política generalizada de subsidios; en el mercado financiero y de capitales la especulación inspirada por la inflación inhibió la inversión productiva; en el mercado laboral la movilidad disminuyó como un mecanismo de defensa contra el desempleo; las políticas públicas mostraron inconsistencias y fomentaron la inseguridad, hecho que se reflejó en los bruscos cambios experimentados en los mercados de divisas. En síntesis, se revirtieron muchos de los factores que habían dado lugar al círculo virtuoso de la época de oro.

2) Puntos fuertes y débiles de los países de la OCDE

a) Japón. En la visión de la OCDE, los puntos fuertes del Japón radican en: eficiencia del proceso de ajuste de salarios; movilidad laboral al interior de las grandes empresas y entre las más chicas; niveles altos y crecientes de educación; estrechos vínculos entre la banca y la industria; y, tasas de ahorro altas. Como resultado de estos factores y de las políticas públicas se ha dado un cambio en la asignación de recursos, que van desde los sectores no transables hacia los sectores comercializables internacionalmente. Un problema para el Japón resulta ser su extrema dependencia de los mercados extranjeros.

b) Estados Unidos. Los puntos fuertes de los Estados Unidos radican en: rapidez del ajuste salarial, que se basa en una competencia entre trabajo sindicalizado y no-sindicalizado; elevada oferta de recursos humanos capacitados en ciencia y tecnología; rapidez en la difusión de conocimientos y destrezas;

y, por último, diversificación y sofisticación del sistema financiero.

Entre sus puntos débiles cabe destacar: baja tasa de ahorro interno; reasignación de recursos hacia sectores con bajo crecimiento de productividad; y, crecimiento moderado del nivel de vida, sustentado básicamente por el endeudamiento externo.

c) Países nórdicos. El decenio de 1970 se caracteriza en estos países por un crecimiento de la producción y el empleo, sustentado por una expansión del sector público y un rezago en el crecimiento de los sectores de bienes transables.

d) Otros grandes países europeos. Mientras el desempleo aumenta y las ganancias disminuyen, las demandas laborales se mantienen; esto indica la existencia de una elasticidad muy baja de las demandas laborales frente al desempleo. En la educación, la capacitación, la difusión de destrezas y la competencia se produce un rezago. lo que parece estar relacionado con la jerarquización de estas sociedades, visible en el papel de las élites en los sectores público y privado, y en el sistema educacional. En cada uno de estos casos era necesario un ajuste, pero éste fue postergado.

Finalmente, se hace cada vez más evidente que: el Japón no puede sustentar su crecimiento en las exportaciones hacia otros países de la OCDE si éstas no crecen; los Estados Unidos no pueden mantener su nivel de vida sobre la base del endeudamiento externo; los países nórdicos no pueden seguir expandiendo el sector público mediante el aumento de las tasas impositivas; y, los países grandes de Europa no pueden postergar los ajustes necesarios en los mercados de bienes y factores, y en las políticas públicas.

Las consecuencias de estos desequilibrios estructurales están a la vista: movimiento de los términos de intercambio; persistencia del desempleo; preocupación acerca del crecimiento de los NIES (Newly Industrializing Economies, cambio de nombre del grupo de países a los que se solía denominar NICS ya que, según China, economías como las de Hong Kong y Taiwán no son países).

3) Sugerencias para la orientación de políticas

Del análisis precedente, la secretaria de la OCDE concluye que es urgente efectuar una serie de cambios de política, centrandó la atención en ciertos temas claves: en la agricultura es importante distinguir entre políticas de ingreso y políticas de fomento a la producción; en la industria se aprecia un cambio de políticas específicas a políticas horizontales, lo que coincide con la explicación de que el éxito o el fracaso tiene que ver más con las presiones de la competencia que con las políticas de fomento específicas. En este sentido, la OCDE estima importante: fortalecer la eficiencia de los mercados de capitales, fomentar la flexibilidad en los mercados laborales, y mejorar las relaciones entre las empresas productivas y el sistema de investigación científico y tecnológico.

Cabe señalar que las condiciones para la intervención gubernamental han cambiado en los últimos decenios: en general, las tasas de crecimiento son menores; ha aumentado la inseguridad en los ámbitos monetarios y de energía; los patrones de consumo están en proceso de convergencia global; la producción y el comercio están en proceso de internacionalización; y, los paradigmas tecnológicos repercuten en todas las industrias.

En este nuevo contexto la OCDE identifica como principales ámbitos: política de competencia; política comercial, para revertir la tendencia proteccionista; normas técnicas y propiedad intelectual; y, fortalecimiento de la capacidad de investigación y desarrollo tecnológico.

En el ámbito de la política industrial se distinguen algunos rasgos de políticas que han sido exitosas, tales como: metas y objetivos realistas; número reducido de metas y objetivos para evitar que se diluyan las prioridades; coherencia entre políticas, especialmente entre políticas industriales y sociales; importancia de crear un consenso social; descentralización en la toma de decisiones; transparencia y acceso a beneficios para la pequeña y mediana empresa; y, evaluación de políticas por árbitros imparciales.

4) Investigación del Centro de Desarrollo de la OCDE sobre la relación entre cambio tecnológico y reestructuración industrial

El objetivo esencial del Centro de Desarrollo de la OCDE es realizar un seguimiento de las tendencias en los países no miembros. En la actualidad se está iniciando una investigación centrada en dos cuestiones básicas:

a) ¿pueden los países en desarrollo ganar el acceso a nuevas tecnologías como usuarios y como productores? Se analizan los casos de los países más avanzados, como Brasil, Argentina y México en América Latina, y Corea, India, Taiwán, Hong Kong, Singapur, China, Tailandia y Malasia en Asia. En cuanto a las tecnologías, se analizan específicamente las de información y comunicación;

b) análisis de las relaciones entre la OCDE y los países no-miembros, y necesidad de cambios estructurales en los países de la OCDE a raíz del acceso a tecnologías en otros países.

B. La experiencia asiática: Pitou van Dijck

1) Observaciones preliminares

La discusión sobre políticas comerciales y de industrialización en el tercer mundo está dominada por el caso de los cuatro tigres asiáticos. Estos países presentan una relativa escasez de recursos naturales y un tamaño de mercado interno distinto al patrón común en América Latina, lo que dificulta su comparación con esta región. Es probable que la experiencia de otros países asiáticos como Tailandia, Filipinas, Malasia e Indonesia pueda ser más relevante desde este punto de vista. Con esto no se pretende decir que haya una relación

mecánica entre la disponibilidad de recursos naturales y el modelo de industrialización adoptado.

No existe un modelo asiático de desarrollo típico: todos los países del este y sudeste asiático han seguido diferentes combinaciones de estímulo precio y no-precio para fomentar la industria, y presentan grandes diferencias en cuanto al grado y tipo de apertura comercial.

Al analizar los factores de competitividad, es necesario distinguir entre empresas nacionales y transnacionales. En América Latina, la presencia de empresas transnacionales en el sector exportador es más importante que en Asia, con la excepción de Singapur, Malasia y Filipinas. La presión que ejercen los déficits en la balanza de pagos ha obligado a algunos gobiernos a adoptar una política dual de fomento a la industria y a las exportaciones. Se aprecia una tendencia generalizada a establecer zonas de libre comercio para atraer empresas exportadoras cuya actividad se caracteriza por su escasa integración con la industria nacional, lo que las hace ser más bien un elemento de política de balanza de pagos que de política industrial.

2) Fomento a la competitividad de las empresas nacionales en los mercados internacionales

En cuanto al tema principal de esta exposición, es útil distinguir tres áreas de importancia: fomento a la eficiencia en el uso de factores; promoción de la incorporación de progreso técnico; mejoramiento del sistema de comercialización y distribución.

En las tres áreas se puede recurrir a diferentes combinaciones de instrumentos monetarios y no-monetarios. Los instrumentos monetarios tienen un doble propósito: eliminar los sesgos hacia el mercado interno y mejorar la competitividad en los mercados externos. Para cada caso y en cada país la combinación de instrumentos es distinta y depende de circunstancias políticas y históricas. Sin embargo, se pueden señalar algunos rasgos comunes. En primer lugar, el papel del estado ha cambiado (y no necesariamente disminuido). Ahora la intervención estatal tiende a estimular la competencia en vez de proteger la industria nacional. En segundo lugar, hay conciencia de la necesidad de políticas coherentes y de estabilidad en las señales monetarias para los inversionistas. En tercer lugar, la política estatal debe guiarse por el concepto de desarrollo de ventajas comparativas y no por las presiones de grupos interesados en sectores que no progresan en el camino de la competitividad internacional. La experiencia asiática refuerza la idea de que se deba evitar el sesgo en favor de la gran industria, incentivando en cambio a la pequeña y mediana empresa.

3) Características del modelo de Corea y Taiwán

Las características del modelo de Corea y Taiwán son las siguientes: fuerte intervención del estado en el desarrollo industrial; fuerza de trabajo disciplinada y capacitada; relaciones laborales constructivas; disponibilidad de capital

con bajas tasas de interés; planificación a largo plazo; estrategias de exportación basadas en productividad y calidad; estrategias de comercialización agresivas y uso de trading houses; vínculos directos entre investigación tecnológica y producción, por ejemplo a través de parques científicos.

4) Implementación de una nueva política industrial

Cuando el modelo económico de un gobierno ha sido poco consistente es muy probable que, ante el anuncio de un cambio, el sector privado no reaccione favorablemente. La forma más convincente de introducir cambios es romper de manera drástica con las políticas pasadas, hecho que redundará en altos costos de reasignación de recursos. Un tercer camino -y al parecer el más adecuado- es el de crear un consenso social y luego realizar los cambios necesarios a través de la cooperación institucionalizada con el sector privado. En este sentido, el papel activo que desempeña el estado es una de las lecciones principales que brinda la experiencia asiática, ejemplo que indudablemente no es fácil de seguir.

Discusión

García: Sería interesante que v. Dijck tratara con mayor profundidad el papel que desempeñan las empresas transnacionales, y las diferencias de vocación exportadora que existen entre las filiales latinas y las filiales asiáticas.

Van Dijck: La orientación de la inversión directa extranjera está fuertemente vinculada a la disponibilidad de recursos naturales y al tamaño del mercado interno. Así, se observa que hasta hace poco los tigres asiáticos tenían un mercado interno poco atractivo. En cambio en países más grandes, como Indonesia, el patrón se asemeja al patrón latino. En cuanto a las exportaciones no tradicionales, se observa que existe una fuerza laboral disciplinada y capacitada junto a niveles salariales bajos que han atraído inversiones, en especial de empresas japonesas.

Cabe destacar que la presencia de empresas transnacionales en el sector exportador asiático es menos fuerte que en América Latina. No debe concluirse que las empresas nacionales hayan logrado superar las barreras de entrada en mercados mundiales competitivos e inestables por sí solas. Estos problemas se han superado a través de modalidades que difieren de las empresas transnacionales: 'la forma que aparece más nítida en la experiencia asiática es la del "trading house".

Urdinola: Ante la presión que existe en algunos de nuestros países por implementar ciertos cambios de política, surgen dos interrogantes: ¿indicaría la experiencia asiática que es posible una industrialización liderada por exportaciones usando aranceles bajos y uniformes y pocos subsidios? En los casos de políticas de fomento, ¿se ha recurrido a mecanismos de selectividad o los instrumentos de fomento han sido aplicados across the board, y hasta qué punto han sido diseñados en cooperación con el sector privado?

Van Dijck: Los estudios en los países asiáticos indica que ha habido altas tasas de protección y alto grado de selectividad. Lo que sí es importante señalar es que estos esquemas de fomento usan con frecuencia métodos indirectos de subsidios -como créditos blandos o tarifas subvencionadas de servicios públicos- y forman parte de una planificación indicativa diseñada en conjunto con el sector privado. En esta etapa, las empresas producen básicamente para el mercado interno. Sin embargo, el esquema está inserto en un plan de fomento a las exportaciones, de tal manera que la protección no se extiende automáticamente y, al cabo de unos años, tiende a reducirse.

Palomino: Inspirado también en las presiones de copiar el modelo de los tigres asiáticos, surgen algunas dudas. La primera es, ¿hasta qué punto el éxito exportador de estos país es simplemente una consecuencia de decisiones de localización de la producción por parte de empresas transnacionales? Y la segunda es, ¿hasta qué punto puede tratarse de una manipulación de las estadísticas de exportación? Porque las cifras del Banco Mundial, al respecto, presentan una proporción poco creíble entre producción nacional, producción manufacturera y exportación de manufacturas.

Van Dijck: Discutir la viabilidad de copiar modelos nos llevaría a un mundo de fantasía. Además, quería indicar que no existe un modelo asiático como tal, ya que la experiencia de cada país es diferente. En mi exposición, quise mencionar algunos aspectos más destacados de un grupo de países. Si su pregunta sugiere que existe la posibilidad de adoptar una estrategia pasiva por parte del estado para ver si las empresas transnacionales escojen su país como plataforma de exportación, me parece que es importante hacer notar que la dificultad radica en que la posición del estado en los países asiáticos no ha sido pasiva; por el contrario, ha sido muy activa. Copiar este supuesto modelo de estrategia activa, balanceada y exitosa va a ser muy difícil, ya que las condiciones con que empezaron los países del este asiático eran muy particulares. Salían de una guerra, tenían flight capital disponible, pocos recursos naturales, gran población e interés de las trading houses japonesas.

Por otro lado, es interesante examinar el caso de países como Hong Kong y Singapur. Hong Kong es el país modelo para políticas de laissez-faire, mientras que en Singapur el Estado interviene prácticamente en todos los aspectos de la vida.

Con respecto a las estadísticas reconozco que, dependiendo de la base estadística se encuentran diferentes proporciones y tasas de crecimiento y no me parece pertinente entrar en detalles sobre ese aspecto.

C. Políticas económicas y competitividad: Ricardo Ffrench-Davis

El tema de la competitividad internacional está relacionado con la transformación productiva de la economía en su conjunto y con el criterio de equidad social. La equidad es un ingrediente que aporta estabilidad al esfuerzo de transformación productiva. En lugar de buscar los trade-off entre crecimiento y equidad, hay que señalar las complementariedades. Así, el diseño de paquetes

de políticas económicas para mejorar la competitividad internacional no tiene que ser evaluado sólo por el éxito del sector exportador, sino también por el comportamiento de toda la economía, incluyendo por ejemplo el sector de los bienes no-transables.

En consecuencia, cabe concluir que -aunque ha habido ejemplos de sectores exportadores dinámicos- la experiencia de América Latina en el decenio de 1980 no es un caso de mejoramiento de la competitividad internacional. El crecimiento en dichos sectores no se ha transmitido al resto de la economía, situación que habría permitido a América Latina defenderse de la crisis. Cuatro son los elementos que han influido en el hecho de que la transformación productiva de América Latina en el presente decenio presente rasgos más bien destructivos.

El primer elemento es la permanente inestabilidad interna, ilustrada por altos niveles de inflación. La persistencia de la inflación tiene una influencia negativa en la tasa de inversión, lo que ha contribuido a la caída drástica en la formación de capital.

El segundo elemento es la inestabilidad externa, ligada al peso de la deuda externa. Con tipos de cambio fluctuantes, difícil acceso a divisas, mercados y precios internacionales inestables, el contexto externo es radicalmente distinto al contexto de estabilidad que caracterizaba al decenio de 1970. En el origen de estos problemas está la inundación de la región con créditos externos, lo que ha provocado en nuestros países cierta similitud con la enfermedad holandesa. La combinación de inestabilidad externa e interna llevó a un desarrollo disfuncional del sistema financiero. A pesar de que la producción no crece, se observa un crecimiento espectacular del sistema financiero.

El tercer elemento es la falta de conexión entre la evolución de la demanda agregada y la capacidad productiva, de tal manera que se produce una demanda excesiva de la capacidad productiva, lo que provoca inflación y al mismo tiempo persistencia de altos niveles de capacidad ociosa.

El cuarto elemento es la existencia de mercados incompletos que obstaculizan el proceso de ajuste de la estructura productiva.

Las perspectivas de mediano plazo son que estos elementos seguirán caracterizando la situación de América Latina. La inestabilidad de precios y mercados externos en una situación de grandes desequilibrios internos acumulados hace urgente la necesidad de diseñar paquetes de políticas macro para enfrentar dicha situación.

Las políticas ortodoxas que confiaron en pocos instrumentos para lograr estabilidad y crecimiento han fracasado. Lo mismo hay que decir de políticas heterodoxas, que utilizaron paquetes de políticas más completas. Sin embargo creo que -emulando ejemplos como el de Japón o Korea- el mejor camino es diseñar

paquetes de políticas más completos aún que los aplicados en América Latina. Estos paquetes deberían contener:

i) Más elementos de regulación de demanda, buscando equilibrarlo con las capacidades productivas. Es necesario regular la demanda, pero no se puede confiar sólo en el control de la cantidad de dinero -como se ha hecho hasta ahora- cuando el déficit fiscal sigue descontrolado. Además, las fuentes de inflación son variadas. El manejo de la demanda agregada tiene que evitar también los extremos de soltadas expansivas insostenibles o frenadas costosas demasiado postergadas.

ii) Paquetes más completos para equilibrar la cuenta externa, en coordinación con el control de la demanda agregada. Un tipo de cambio más bien alto facilita el manejo macro, pero la política cambiaria tiene que ser coordinada con la política de importaciones, de compras estatales y con políticas comerciales y financieras.

Respecto a las políticas comerciales, es importante evitar una dualidad entre mercado interno y mercado internacional; la selectividad entre productos o entre sectores no tendría que discriminar entre mercados. Por último, parece necesario advertir el peligro de reglas fijas en las políticas macro; hay que adaptar el uso de los instrumentos a la evolución de la economía.

Discusión

Nochteff: Es necesario plantear que, la variable que puede estar detrás de los fracasos de política económica puede ser el comportamiento de los agentes económicos. Si bien estoy de acuerdo con Ffrench-Davis que en el pasado se ha confiado fuertemente en un instrumento de política para lograr ciertos objetivos y que es recomendable trabajar con un menú más sofisticado de instrumentos, también hay que reconocer que en América Latina se ha trabajado con toda la variedad de instrumentos, que ha habido ejemplos de una fuerte incidencia del sector privado en la implementación de políticas y que, sin embargo, los resultados de las políticas se contraponen con los objetivos planteados. Lo preocupante es que la explicación probable sea la búsqueda de renta por parte de los principales agentes económicos.

Ffrench Davis: Es efectivo que existen muchos casos arbitrarios de selectividad e intervencionismo, contrapuestos a los objetivos. Preocupa también que la discusión sobre cómo se hace una política selectiva haya pasado de moda. Parece importante aprender la lección para evitar estos peligros y maximizar las probabilidades de acierto.

D. Competitividad industrial. El caso de Francia Jean-Michel Charpin

Francia es el cuarto exportador de manufacturas en el mundo. Desde hace diez años, su participación en el mercado mundial de manufacturas está bajando, habiéndose registrado el primer déficit en 1987. Con frecuencia se atribuye esta caída a causas simples, como la creación del EMS o la política del Presidente

Mitterand quien supuestamente desorganizó a la industria francesa. De nuestra investigación surge claramente la importancia de los efectos estructurales en la pérdida de competitividad: efectos de la estructura del comercio (o sea con participación constante en los mercados) y efectos de crecimiento en segmentos de mercado individuales. Es así que la participación de Francia en los mercados individuales ha disminuido desde hace quince años; sin embargo, esta caída ha sido compensada hasta 1980 por el dinamismo de los mercados en los que participa Francia. En el ámbito sectorial, Francia es fuerte en automóviles, productos químicos, industrias de ingeniería y acero; sus mejores mercados son Europa y Africa. A partir de 1980 la tendencia se invierte y los mercados importantes para Francia pierden dinamismo relativo, lo que hace que los dos efectos estructurales ya señalados presenten la misma tendencia negativa.

A la luz de la integración del mercado europeo, cabe centrar la atención en el comercio entre Francia y la República Federal de Alemania, su socio comercial más importante. Aun cuando entre 1973 y 1980 la pérdida de competitividad de Francia tiene relación con la competencia de la República Federal de Alemania e Italia en los mercados europeos, la pérdida de competitividad de Francia está más bien ligada a la recuperación de la República Federal de Alemania y, específicamente, a la creación del European Monetary System (EMS).

El EMS fue básicamente un acuerdo entre Francia y la República Federal de Alemania, mediante el cual Francia aceptaba perder competitividad en los precios, a cambio de ganar la lucha antiinflacionaria. Cabe señalar que la mayor parte del comercio es intra-industrial y que la productividad y características individuales de las empresas definen en buena medida su competitividad. La integración de Europa fortalece esta tendencia, dado que las ventajas que se espera obtener radican esencialmente en la oferta de servicios, tales como el transporte, las telecomunicaciones y, sobre todo, los servicios financieros.

Para concluir, se puede afirmar que la unificación de Europa ha tenido como efecto la sustitución de la política industrial tradicional de Francia, por una política comunitaria.

Discusión

Urdinola: ¿A qué atribuye Charpin la pérdida de competitividad de Francia: a razones macroeconómicas, a razones de política industrial o a razones microeconómicas como una menor capacidad de absorción de tecnología de las empresas francesas?

Charpin: Lo característico de la industria francesa es que no presenta grandes desventajas comparativas, lo que no favorece su competitividad. Esto podría deberse, por una parte, a que la política industrial de Francia no estaba dirigida a adquirir importantes ventajas comparativas y, por la otra, a razones macro y microeconómicas.

Chudnovsky: Un reciente informe de un grupo de asesores en el cual usted participó, se refiere de manera sorprendente a las economías de escala calificándolas como el factor fundamental para promover la eficiencia de las empresas europeas. Ahora, de su ponencia se desprende claramente la importancia del comercio y de las economías de especialización que han permitido el progreso del comercio industrial. ¿No existe un trade-off entre economías de escala y economías de especialización?

Charpin: El informe presenta una distinción entre beneficios directos e indirectos en la integración europea, siendo estos últimos mucho más significativos. Hay tres fuentes de beneficios: especialización, o sea la división de trabajo entre países, especialmente en aquellos mercados hasta ahora fragmentados como servicios públicos y servicios financieros; economías de escala, sobre lo cual opinamos que sí hay posibilidades nuevas en Europa; y reducción de la ineficiencia-X o sea el mejoramiento de la organización.

E. Política tecnológica en el Reino Unido:
Howard Rush

El tema de la ponencia es el papel que le cabe a la tecnología en las estrategias industriales y la forma en que el gobierno puede ayudar, con referencia especial al Reino Unido.

La competitividad de las empresas depende cada vez más de factores no monetarios como calidad, servicio, diferenciación, plazo de entrega, diseño etc. Estos factores complican la tradicional competencia basada en la eficiencia del uso de insumos. La flexibilidad es un factor que desempeña un papel cada vez más preponderante en las estrategias para enfrentar las nuevas formas de competencia. Entre los factores que la limitan y que por lo tanto constituyen cuellos de botella se señalan: subutilización de la maquinaria, almacenamiento de gran cantidad de materiales y productos; trabajo en proceso, excesivo tiempo de producción, elevados gastos generales, etc.

Un creciente número de empresas ha adoptado el uso de nuevas tecnologías de información -cuya difusión es abrumadora- como elemento principal de su estrategia de producción. Frecuentes estudios de caso muestran incrementos de productividad y ahorro de material y tiempo, lo que permite afirmar que estas nuevas tecnologías resolverían los problemas derivados de las nuevas modalidades en competencia.

Sin embargo, el potencial de las nuevas tecnologías no es suficiente para garantizar su éxito. Recientes estudios demuestran que un importante número de empresas que ha adoptado las nuevas tecnologías obtiene tasas de retorno menores a las esperadas. Hay evidencia sobre la existencia de importantes efectos de aprendizaje -relacionados con los cambios organizacionales necesarios- que pueden demorar hasta varios años y no todas las empresas están en condiciones de recorrer esta curva de aprendizaje por sí solas. Es aquí donde un apoyo gubernamental puede dar resultados positivos, como lo ilustran los programas de desarrollo tecnológico existentes en todos los países de Europa.

En el Reino Unido el programa lleva el nombre de Programa de Aplicaciones de la Microelectrónica (MAP), que cuenta con tres elementos. En primera instancia, el programa usa una serie de métodos para incrementar los conocimientos acerca de las nuevas tecnologías -cursillos de demostración, exhibiciones etc.-. En segunda instancia, el programa financia parte de los costos originados por concepto de contratación de consultores. En tercera instancia, el programa financia parte de la investigación y desarrollo de nuevas aplicaciones a nivel de empresas. Los resultados han sido sumamente exitosos, con más de 4000 estudios terminados y aplicados.

El gobierno de Venezuela está retomando la idea del consultor en innovaciones en un proyecto de asistencia técnica dirigido a este mismo tipo de problemas. Sería prematuro aún sacar conclusiones, pero mi hipótesis es que -tanto en Europa como en otras latitudes- el impacto de este tipo de proyectos, tal vez poco llamativos, sobre la reestructuración industrial será mayor que aquéllos de tecnologías de punta, tales como ESPRIT, BRITE, EUREKA y otros, cuyos resultados serán aplicados en algunas industrias grandes.

Discusión

Nochteff: Valdría la pena extenderse algo más en la discusión sobre la última afirmación. ¿Cómo se puede pensar en difundir nuevas tecnologías si no se las ha generado? Los macroproyectos como ESPRIT, BRITE y EUREKA están orientados a generar innovaciones importantes, que luego habría que difundir a través de microprogramas, como el MAP del Reino Unido que describió Howard. Por otra parte, sería interesante conocer su opinión sobre la aplicabilidad de macroprogramas en América Latina; la política informática del Brasil, por ejemplo.

Rush: En efecto, ambos tipos de política deben aplicarse de manera simultánea, pero como las políticas macro son las que más llaman la atención, es válido subrayar la necesidad de contar con programas de difusión y de asistencia organizacional a nivel de empresas, pues en caso contrario los grandes proyectos fracasarán debido a la falta de demanda por sus resultados. Me excuso de hacer comentarios sobre la política brasileña, porque en esta mesa hay gente más calificada que yo para hacerlo.

Burbano: Tengo la impresión de que para conseguir competitividad internacional en países de industrialización tardía como los nuestros es indispensable contar con la más moderna tecnología. No creo que podamos progresar con tecnologías de los años cincuenta. Me parece que los programas de difusión tecnológica son demasiado lentos, y que necesitamos impactos rápidos.

Rush: Se correría los mismos riesgos que en el pasado con los proyectos llave en mano. La compra en gran escala de tecnologías avanzadas puede resultar en que uno se encuentra más atrasado que antes. Mi impresión es que el único camino sólido a largo plazo es el recorrido paso por paso, en el que la integración y adaptación de tecnologías vaya unido a cambios organizacionales.

López: El enfoque de Rush es interesante porque difiere bastante de los enfoques tradicionales, teorías cuyo énfasis radicaba en cambiar los precios relativos y la reacción de los empresarios frente a estos cambios era más bien lenta. Concuerdo con Rush en que hay otros factores que inciden directamente en la adopción de tecnologías, como es el efecto demostración. Sin embargo, me parece que la rentabilidad y la estructura de los precios relativos tendría que influir en la velocidad de adopción. ¿Existen estudios al respecto, y se sabe algo de las diferencias entre países en cuanto a la velocidad de adopción?

Rush: Por supuesto que la estructura de los precios sigue siendo importante, pero lo que interesa destacar es que hay factores no monetarios en la competencia que están adquiriendo mayor peso. El costo salarial en Europa, por ejemplo, está perdiendo su peso en la categoría de costos y se considera a los recursos humanos más como activos de la empresa. Ahora, lo que incide en la adopción de nuevas tecnologías es el riesgo involucrado, de ahí la importancia del efecto demostración. En la reducción del riesgo el gobierno puede desempeñar un papel importante. No dispongo de datos sobre diferencias en la velocidad de adopción entre culturas.

Tauile: Para reafirmar lo expuesto por Rush sobre la importancia de otro tipo de factores en este proceso, quiero simplemente agregar que en un reciente seminario en Stanford se puso mucho énfasis en la comercialización como factor que impulsa la difusión y adopción de nuevas tecnologías.

F. El caso de Italia

1) La reestructuración industrial en Italia:

Annaflavia Bianchi

En esta intervención voy a referirme a la reestructuración de la industria italiana en los últimos veinte años. En primer lugar, se tratará la reacción de las empresas grandes a la crisis; luego, se analizará el papel de las empresas pequeñas y medianas mediante el uso del concepto de distrito industrial; por último, se harán algunas referencias a la política industrial.

A comienzos de los años setenta las grandes empresas italianas enfrentaron una crisis dramática: el período de reindustrialización había terminado y la economía mundial entraba en una época de estancamiento. Las grandes empresas reaccionaron con grandes inversiones en automatización para sustituir trabajo por capital. Sin embargo, al mismo tiempo se estaba produciendo una transformación radical en las características de la demanda: los mercados se saturaron de productos homogéneos y se hizo necesario una estrategia de diferenciación y diversificación. A fines del mismo decenio, tuvo lugar una nueva ola de inversiones para flexibilizar el aparato productivo. La organización de la producción se desverticalizó y se formó lo que en la literatura actual se conoce como network firm. El ejemplo paradigmático de este proceso es la empresa FIAT.

Este período de crisis se caracteriza por el éxito de numerosas pequeñas empresas. Para entender el fenómeno, es útil recurrir al concepto de "distrito industrial" de Marshall, entendido como una red de pequeñas y medianas empresas que opera con un solo ciclo de producción. Esto implica una organización compleja e informal de empresas independientes que operan en etapas consecutivas del ciclo de producción. La característica por excelencia de este tipo de organización industrial es su flexibilidad. En Italia, los distritos de gran éxito se han formado alrededor de productos tradicionales como textiles y alimentos, pero también en productos nuevos como maquinaria automática. Por su buen desempeño durante los años setenta se destacan como elementos principales la innovación, incorporación de tecnología, y la capacidad de atender a los cambios cualitativos y cuantitativos en la demanda. En el decenio de 1980 salieron a la luz algunas debilidades de los distritos industriales, los que tienen que ver básicamente con cambios tecnológicos bruscos como la microelectronica y las tecnologías de la información. La entrada de empresas medianas como empresas líderes en un distrito o la crisis de distritos enteros ilustran estos problemas.

La pregunta acerca de una política industrial dirigida a la pequeña empresa ha generado un debate activo en Italia, donde el tema de acceso a financiamiento o a subsidios financieros es el más importante. También son importantes las políticas de servicios al productor; el apoyo a la incorporación de tecnología mediante investigación y desarrollo, y la política educacional.

2) La pequeña y mediana empresa en Italia:

Claudio Cortellesse

En esta intervención me voy a referir específicamente a la evolución del papel de la pequeña y mediana empresa, cuya importancia en Italia es bien conocida. Para entregar sólo algunas cifras, empresas con menos de 100 ocupados emplean al 65% de los trabajadores en el sector textil en Italia, cifra que en Brasil y México no supera el 30%. En varios sectores la PME aporta una tercera parte del total de las exportaciones. Se pueden distinguir tres fases en su desarrollo: de creación, de dinamismo y crecimiento, y de transformación. Las dos primeras serán analizadas de manera somera, y la tercera será tratada con mayor profundidad.

La fase de creación de las área-sistemas analizadas por Annaflavia como distritos industriales se sitúa entre los años 1950 y 1960; se caracteriza por la integración vertical y la especialización en un solo producto. Su desarrollo está basado en tres elementos:

- Contexto cultural y social: fuerte tradición de autonomía local, apreciación social positiva del trabajo independiente y buena distribución de la propiedad agrícola.
- Contexto político: luego de finalizada la guerra, el objetivo del gobierno fue estabilizar el sistema democrático

mediante la creación de empresarios; para lograrlo se concedió numerosos créditos pequeños, de fácil acceso y bajo interés.

- Contexto económico: como unidad de producción, la familia alcanza una utilización óptima de la fuerza de trabajo y se caracteriza por una fuerte propensión al ahorro.

Las características del desarrollo de las área-sistemas son: capital fijo reducido, fuerte tendencia a la innovación, y asociaciones entre empresas, de tal forma de lograr la integración vertical sin sacrificar la flexibilidad productiva. La fase de dinamismo y crecimiento de los años setenta se debió a los factores recién mencionados, característicos en el desarrollo de las área-sistemas.

En la fase de transformación de los años ochenta se aprecian cambios importantes, y en general el peso de la PME disminuye en cuanto a empleo y valor agregado, la gran empresa retoma el liderazgo por la mayor flexibilidad y la mayor competitividad y el modelo de desarrollo de las PME entra en crisis por la falta de capital, de canales de comercialización, y por la dificultad para acceder a la tecnología. El indicador más elocuente de dicha crisis es la drástica reducción en el número de nuevas empresas. Los sistemas de subcontratación y la emergencia de empresas líderes en un área-sistema -sobre la base del control de las funciones de diseño, comercialización y organización de la producción- acompañan a la crisis del modelo de desarrollo y la competitividad, en términos de costos de producción y precios de venta, pierde importancia en comparación con factores como la innovación tecnológica y el acceso a canales de comercialización.

Una tipología de PME según la estrategia empresarial adoptada frente a la crisis permite hacer una distinción entre exitosas y no exitosas.

- Frente a la crisis, hay un primer grupo de empresas que emplea una estrategia exitosa y trata de ampliar el mercado, con especial atención en la función comercial y valorización de los recursos humanos y evidencia una elevada propensión a la innovación.
- Un segundo grupo de empresas trata de crear nuevos mercados, empleando una estrategia agresiva e innovadora.
- Un tercer grupo de empresas, también exitoso, trata de consolidar mercados y dedica especial atención al proceso productivo y a su organización para alcanzar mayor eficiencia.
- Un cuarto grupo de empresas emplea una estrategia no exitosa, notablemente presente en los productos de textil y calzado, que enfrentaron la crisis solamente con una modernización costosa del aparato productivo, sin efectuar cambios en el diseño o la comercialización.

- Existe un quinto grupo de empresas marginales sin estrategia coherente. Sin embargo, lo positivo es que este grupo de empresas, al parecer, está disminuyendo.

Actualmente trabajo en dos estudios de casos, aún sin concluir, sobre las áreas de Prato y Reggio Emilia que dejan en evidencia que los factores de crisis son diversos y distintos para ambos casos. En Prato hay una crisis de financiamiento con instituciones financieras intervenidas y empresas en quiebra; se aprecia una lenta reestructuración, con diversificación y diferenciación de la producción. Hay una tendencia a mejorar la calidad y por consiguiente elevar los ingresos y se están cambiando los sistemas organizativos mediante el uso de tecnología de información y de comercialización. Es posible que en Reggio Emilia la crisis sea algo más grave debido a la escasa capitalización de las empresas. Se están formando conglomerados de medianas empresas para la adquisición y capitalización de las empresas existentes.

Se concluye, pues, que las funciones de diseño, organización, innovación y comercialización son vitales para el futuro de la pequeña empresa.

3. El modelo italiano desde el punto de vista de Argentina:

Daniel Chudnovsky

Las reflexiones sobre el caso italiano se harán en el contexto de las líneas de trabajo seguidas por el Instituto de Economía Internacional, cuyo tema central en la Argentina es la competitividad internacional, tanto a nivel de círculos académicos como a nivel gubernamental, mediante el diseño de una política de relaciones internacionales. Esta preocupación se manifiesta en un deseo por querer retomar el proceso de industrialización argentino interrumpido por varias crisis. La apertura observada en durante el régimen militar en los años setenta produjo una involución industrial, invirtiendo la tendencia observada hasta antes de 1970. A partir de 1982 la industria empieza a sufrir las consecuencias de la crisis de la deuda. Sin embargo, esta preocupación por un modelo de industrialización que combina crecimiento con mejores salarios reales y una tendencia a la equidad resulta muy débil frente al embate ortodoxo, que tiene como consecuencia un fomento a las exportaciones basado sólo en el manejo del tipo de cambio, sin ahondar en mayores discusiones.

El Instituto de Economía Internacional y la Cancillería han iniciado una serie de estudios conjuntos con miras a analizar otros factores que inciden en la competitividad y es en el estudio de los países donde el caso de Italia adquiere particular interés para la Argentina, por el tratado celebrado recientemente entre ambos países. Dicho acuerdo pretende -sin condicionalidad alguna- financiar y promover la inversión productiva, mediante joint-ventures entre PME italianas y PME argentinas, con un coeficiente significativo de exportaciones. Este es el primer tratado que refleja la nueva política italiana frente al tercer mundo. Se estudia pues el caso italiano desde nuestra perspectiva, con el fin de aprovechar al máximo esta oportunidad.

Italia es un gran exportador de manufacturas, muy dinámico y con un notable crecimiento de la productividad de trabajo, fruto de la reestructuración de las empresas grandes; es un país de salarios reales elevados, aunque el crecimiento de los salarios reales es menor que el crecimiento de la productividad; es el país de más rápido crecimiento en los gastos en investigación y desarrollo en los últimos años, lo que permite reducir la brecha respecto a otros países industrializados en este aspecto.

El manejo macroeconómico, específicamente del tipo de cambio, es muy interesante. Tras un largo período de política devaluatoria apoyando a las exportaciones, a partir de 1979 y con el ingreso a la serpiente europea se produce una tendencia que en los últimos años ha significado una fuerte revaluación frente al dólar.

Desde el punto de vista de la Argentina, e intentando sacar un mejor provecho del tratado, es importante analizar la especialización de la industria exportadora italiana. El fuerte de la industria italiana está en las industrias tradicionales y en la maquinaria no eléctrica, pero presentan déficit comercial en las industrias basadas en ciencia y tecnología. Su industria está basada en la disponibilidad de mano de obra muy calificada, tiene organización industrial propia que asigna un papel importante a la PME y exhibe una notable integración vertical; su especialización radica en la franja de productos para medianos y altos ingresos, donde no existen economías de escala. Por lo tanto, la industria italiana no es generadora, pero sí una gran usuaria de tecnología, tanto de proceso como de organización productiva. Este tipo de especialización se ha transformado en Italia en una evidente debilidad por la industria de informática, automóviles (a pesar de la presencia de FIAT) y biotecnología, por nombrar algunos ejemplos.

El análisis comparativo con Argentina es evidentemente más positivo, porque se observa en Italia un activo desarrollo industrial autóctono, con gran capacidad de innovación. Esto no quiere decir que no se conozca la difícil transformación que enfrenta la industria italiana hoy en día, proveniente sobre todo de los cambios tecnológicos y las dificultades de comercialización internacional.

Discusión

López: El modelo italiano es fascinante, sobre todo porque difiere radicalmente de las propuestas de industrialización actualmente hegemónicas de apertura y libertad de cambio. En el período de las postguerra, la reconstrucción industrial de Italia estaba basada en fuertes controles y defensa sólida del mercado interno, políticas industriales selectivas e intervención política fuerte. Ha habido un manejo de la demanda poco ortodoxo: el déficit fiscal de Italia debe ser uno de los más altos del mundo industrializado. Básicamente, el modelo es un modelo heterodoxo. En cuanto a la cuestión de la transferibilidad del modelo, hay que tomar en cuenta la fuerte tradición de un artesanado ingenieril acostumbrado desde siempre a la incorporación de diseño, y la calidad del sistema de enseñanza.

Esto hace que el modelo sea poco transferible, inclusive al propio sur de Italia.

El papel de la PME es interesante, sobre todo para países de industrialización tardía. Hay que señalar una dualidad al interior de las PME entre empresas modernas y empresas tradicionales. Desde el punto de vista del diseño de políticas, es importante señalar la eficiencia productiva de las PME. La relación producto/capital es bastante mayor en las PME que en otras empresas, lo que hace que una política de inversiones para optimizar el uso del capital tendría que privilegiar a la PME. La razón que explica la eficiencia del uso de capital es que la empresa familiar utiliza recursos y ahorros que no se contabilizan en las cuentas nacionales (la casa habitación, por ejemplo). Esta eficacia microeconómica de las PME hace muy atractivo al modelo italiano.

Tavares: Sería interesante que los expositores entregaran algunas cifras sobre las relaciones entre Italia y la Comunidad, en contraposición a las relaciones entre Italia y el resto del mundo; y también específicamente algo sobre las relaciones entre las PME italianas y empresas en otros países.

García: Quiero hacer algunas observaciones metodológicas en torno al tema de la competitividad industrial y de la visión de ventajas comparativas dinámicas reales a mediano plazo. Como lo indica Chudnovsky, hay que evitar caer en visiones cortoplacistas. En primer lugar, es importante señalar que es posible que la relación entre salarios reales y producto por trabajador -relación básica en cuestiones de competitividad y productividad- se vea afectada tanto por la vía de los precios relativos, buscando reducir el salario real, como también por la vía de la elevación de la productividad. Es importante señalar esta última dimensión, porque a la larga la única competitividad que sirve es la basada en elevaciones de la productividad.

En segundo lugar, quiero rescatar la necesidad de adoptar un enfoque integrado. No es suficiente hablar de la productividad y la competitividad en el sector exportador, hay que analizar también estas relaciones en los sectores sustituidores de importaciones, en el sector de los bienes salariales, insumos básicos, bienes de capital y energía. El embate ortodoxo contra el modelo sustituidor de importaciones ha creado traumas, pero no se debe olvidar que con todos sus problemas y fallas esta industria construida en la etapa de la sustitución de importaciones es la única que tenemos.

En tercer lugar, quiero señalar que en la medición de productividad y competitividad es importante considerar estratificaciones. La heterogeneidad estructural es una característica de nuestros países, y lo importante es avanzar por estratos.

Por último, quiero anunciar que el ILPES tiene un proyecto en el tema de metodologías de medición y evolución de ventajas comparativas dinámicas y sociales, razón por la cual nos gustaría conocer enfoques, metodologías y trabajos hechos, y estamos

deseosos de entablar diálogo con otras instituciones de investigación.

Capra: Quiero agregar a la discusión sobre Italia algunos elementos del enfoque de mi organización gremial empresarial en cuanto a la cooperación con Italia. Es una característica notable de los italianos que su trato con el tercer mundo no esté basado en el sometimiento de la contraparte. Las empresas italianas están dispuestas y tienen más recursos para hacer transferencia de tecnología o emprender negocios juntos. Esto significa una gran oportunidad para América Latina, si es que sabemos lo que queremos. En el lapso de un año, nuestra organización ha recibido más de 400 propuestas de negocios involucrando empresas argentinas e italianas, de los cuales ya más de cien han sido perfeccionados. Los altos costos de producción en Italia hacen atractivo trasladar parte de la producción a la Argentina para ganar competitividad. Hay interesantes ejemplos en muebles, en agroindustria, la línea ecológica. Pero la pequeña empresa argentina tiene que pelear para sacar provecho del tratado Argentina-Italia. En este sentido mi gremio está trabajando. La democracia nos da la oportunidad de reclamar nuestros derechos. En este momento la parte más dinámica del comercio internacional en las pequeñas empresas.

Suzigan: ¿Hasta qué punto se puede decir que existe una política industrial italiana? ¿Hasta qué punto obedece a una planificación en que la reestructuración de la industria de bienes de capital precedió a la reestructuración de la industria tradicional, que hoy es muy importante en la inserción internacional de la economía italiana?

Palomino: Cortellese indicó que la promoción de la PME en Italia se ha hecho sobre la base de otorgar mucho crédito y bien barato. ¿Es esto algo temporal o permanente? ¿Es un factor de subsidio? ¿Qué repercusiones tiene para el gobierno y la sociedad italiana?

Annaflavia Bianchi: En cuanto a la pregunta de José Tavares debo admitir que no tengo aquí los datos, pero no hay duda que Europa y los Estados Unidos son los mercados más importantes para Italia. Respecto a la cooperación entre PME italianas y empresas del exterior, ésta es mínima. La cooperación entre empresas europeas se da al nivel de empresas medianas y grandes y grupos industriales, usando acuerdos, joint-ventures, adquisiciones y fusiones. Lo que sí existe son algunos esquemas de subcontratación, especialmente en el área de productos de ingeniería de alta calidad.

Retomando algunos comentarios me gustaria agregar que, en mi opinión, uno de los factores de éxito es la estrecha relación entre productor y usuario que el modelo hace posible. Esto es muy importante en la industria de maquinaria. Respecto a la exportabilidad del modelo hay que mencionar la experiencia de Benetton que está realizando algunas actividades productivas fuera del país, por ejemplo en Francia y en Escocia, en parte para aprovechar materia prima y en parte para acceder a mercados o minimizar costos de transporte. La empresa está buscando en Estados Unidos una zona caracterizada por pequeñas empresas para implantar algo parecido al distrito industrial italiano, aunque

en este caso sería organizado por una empresa grande como Benetton. También están investigando la posibilidad de realizar actividades de producción en el tercer mundo para aprovechar las ventajas en costos de producción.

Sobre la intervención de Julio Lopez y el asunto de la productividad y eficiencia de pequeñas empresas, hay que decir que es muy importante saber a qué nivel de agregación se tienen los datos. Tengo la impresión de que el Sr. López está hablando a nivel de rama o ciclo de producción. Medido a nivel de empresa, se observa que las pequeñas empresas tienen grandes problemas para acceder por sí solas a las ventajas de una integración vertical. La gran debilidad de la pequeña empresa en términos de eficiencia son las fases de diseño y comercialización. Ahora sí existe un grupo de empresas que tienen ventajas especiales indicadas por López como el costo del dinero, por ejemplo. Estos generalmente se analizan como un grupo aparte, hasta 11 empleados: la artesanía. La política evidentemente tiene que considerar las ventajas y especificidades de este tipo de unidades de producción. También discrepo con la apreciación de que la política industrial italiana es selectiva. En Italia se dice que el gobierno avienta fondos al sector industrial y que las empresas más poderosas se lo hacen suyo. En todo caso, hay muy pocos proyectos planificados o financiados a nivel de política industrial nacional.

Esto tiene relación con la pregunta de Wilson Suzigan sobre la política industrial italiana; me atrevo a decir que hay poco de ello. La reestructuración de la industria de bienes de capital fue una decisión a nivel de empresa, y estas empresas son las más grandes y las que se mueven antes que las demás.

Cortelesse: Quiero agregar a la discusión algo de la visión italiana del mencionado tratado. En Italia hay una evidente necesidad de suscribir este tipo de tratados. Uno muy similar ha sido acordado con la República Popular de China. El problema es el agotamiento de los mercados para las empresas italianas. La internacionalización, más allá de la exportación, se hace imprescindible. En todo caso mi impresión es que el número de empresas italianas interesadas en joint-ventures es mínimo.

Respecto a la observación del Sr. López sobre el sur de Italia, quiero agregar que la política de industrialización del sur es crear polos de desarrollo alrededor de grandes empresas (acero, automóviles), lo que sin embargo genera pocos efectos indirectos en la zona.

A las preguntas de Palomino y Suzigan sobre la política, y específicamente la del crédito, hay que responder que lo del crédito barato fue una política de los años cincuenta por la disponibilidad de los fondos del plan Marshall. En los años sesenta, la política se dirige a las grandes empresas y, recién en el decenio de 1970 se empieza a pensar en una política hacia la PME. Se han creado algunos instrumentos financieros para fomentar por ejemplo la innovación o la exportación, pero esto se aprovecha poco. Esto apunta a la ineficiencia ya tradicional del estado italiano.

Chudnovsky: El tema de la exportabilidad del modelo es un tema complicado. El tratado es justamente una oportunidad para establecer joint-ventures. Pero hay muchas interrogantes alrededor de la implementación del tratado, ya que las tendencias del mercado son más bien hacia inversiones mayoritarias. Es evidente que el interés básico del empresario italiano es vender, y hacer una joint-venture ya es una complicación en el negocio. Por otro lado, hay antecedentes de cooperación italo-argentino y sobre esta base se hizo el tratado.

El tema central en el debate sobre la política industrial entonces es la del modelo italiano. Hay opiniones de que algo así no existe, y las lecturas que se dan del modelo pueden no corresponder a la realidad. Lo que hay de modelo puede no tener nada que ver con la política; en todo caso estoy de acuerdo con Lopez en llamarlo heterodoxo.

Para la Argentina es absolutamente clave lo que mencionó García, en torno a que la competitividad sea del aparato productivo en conjunto y no de una enclave exportador solamente. En este sentido, se trata de aprovechar el tratado y se está avanzando por ejemplo en la integración con el Brasil. Pero está claro que la iniciativa tiene que provenir del empresario argentino.

G. La visión empresarial

Este acápite recoge las intervenciones de los representantes del sector privado después del primer día de exposiciones generales.

Méndez: En esta reunión tenemos que responder tres preguntas concretas: ¿Por qué la reestructuración industrial? ¿Cómo se va a hacer? y ¿cuándo se va a instrumentar? Voy a referirme a estas tres preguntas para el caso de Colombia.

En Colombia, el tema de la reestructuración industrial y de la competitividad de la industria se ha puesto de moda últimamente, por una serie de razones. En primer lugar, se puede decir que ha aumentado la convicción de que la industria colombiana es ineficiente en todos los estamentos de la sociedad, incluso en el gremio de industriales que represento, la FEDEMETAL. En segundo lugar, hay que mencionar la influencia que tiene el resurgimiento del pensamiento neoliberal. En tercer lugar, está la innegable influencia que está tomando el Banco Mundial. En cuarto lugar, el tema de la reestructuración aparece explícito en los planes del actual gobierno. Y en quinto lugar, está la influencia de la crisis de América Latina.

En respuesta a la segunda pregunta, sobre el cómo, hay gran variedad de propuestas que van a dar lugar a un debate intenso en el país en el futuro próximo. Voy a mencionar cinco. La primera propuesta es la liberalización indiscriminada de precios y mercados. La segunda sería la modernización de lo existente sobre la base de la incorporación de tecnología, cambios en la organización de las empresas y mejoramiento de los sistemas de comercialización. La tercera propuesta se refiere a mejoras en la infraestructura nacional, lo que permitiría bajar los costos de la industria Colombiana. La cuarta alternativa sería una

especialización selectiva en algunos subsectores industriales. Y por último está la opción de la capacitación técnica. En mi opinión es importante insistir en estas alternativas, porque indican que no es sólo un buen manejo de los instrumentos macroeconómicos lo que va lograr que la reestructuración sea exitosa.

Ramdohr: La experiencia de Chile ilustra los efectos de ciertas políticas macroeconómicas sobre el desarrollo industrial. El decrecimiento industrial en Chile fue muy grande, particularmente en los sectores de textil y metalmeccánico. Las políticas lograron una reestructuración productiva que permitió el desarrollo de sectores agrícolas, frutícolas, pesqueros y forestales, pero el sector industrial recién está recuperándose.

Además, la experiencia chilena enseña el costo social que puede tener este tipo de políticas de liberalización. Por lo tanto mi conclusión es que la mejor fórmula para hacer la reestructuración es aquella que evite el alto costo social, mediante una programación lógica y ordenada. La liberalización exagerada tampoco es el camino para lograr avances tecnológicos, porque no es posible un desarrollo tecnológico dinámico con un sector industrial decaído.

Capra: La especificidad del caso argentino está dada por la actual crisis del estado. Mientras que en Colombia el debate se centra en la ineficiencia de la industria, en la Argentina el debate es sobre la ineficiencia del estado. Y esto en una situación donde los instrumentos democráticos de discusión están desarticulados. Por lo tanto, tenemos un problema que quizás es común a toda la región: falta de definición de nuestro modelo. Creo que ningún modelo es copiable. Tenemos que ir creando nuestro propio modelo. Todo lo demás presenta falsas opciones. En este sentido, es interesante mencionar el tratado entre la Argentina e Italia. Para nosotros Italia es un ejemplo interesante de crecimiento con democracia y equidad, sobre todo por la participación de la pequeña y mediana empresa en el proceso. Lo tomamos como uno de los elementos para lograr la ampliación del rombo dibujado por Fajnzylber, formado por el crecimiento, la equidad, la austeridad y la competitividad.

Lupo: La discusión sobre reestructuración industrial y competitividad internacional tal como se está desarrollando en este seminario aumenta mi preocupación sobre mi país, Bolivia. Nuestro país, con su extenso territorio y escasa población, tiene todos los elementos en su contra cuando se trata de producción y competitividad. Tras cuarenta años de sustitución de importaciones, creando una industria muy ineficiente en términos internacionales, y luego de un período de hiperinflación, el gobierno actual ha decretado la liberalización absoluta de la economía. La Cámara Nacional de Industrias de Bolivia ha hecho una serie de estudios que evidencian que no estamos en condiciones ni siquiera de defender nuestro mercado interno, sin pensar en adquirir un grado de competitividad internacional aunque fuese en el mercado latinoamericano.

Hay diversas razones estructurales para esto como son la desarticulación del país, la falta de vías de acceso y de puertos

soberanos, lo que encarece la producción. La innovación tecnológica también es problemática. El costo financiero se ha encarecido mucho, lo que limita la adquisición de tecnología. En Bolivia casi no se hace investigación científica y muy poca innovación tecnológica. Nos falta capacitación, no sólo de mano de obra sino también profesional y empresarial. La magnitud del desafío en Bolivia hace que el intento de reconversión industrial ponga en serio peligro lo poco que tenemos de industria.

Franco: En la discusión sobre las políticas de reestructuración industrial y fomento a las exportaciones, me parece muy importante partir reconociendo que una de las mayores restricciones al desarrollo de nuestros países proviene del ámbito interno, como lo señalara la presentación de la Secretaría Ejecutiva. También es importante que en esta discusión se cuente con la presencia del sector privado que, en definitiva, es el receptor de las políticas macro y actor fundamental en la búsqueda de una nueva inserción internacional.

Muchas veces se dice que esta nueva inserción se tiene que basar en la situación actual o en la historia reciente de nuestros países. Creo que el tema es más bien que hay que basar la estrategia de reinserción, necesariamente activa, en una visión del futuro próximo de los desarrollos globales. Hay tendencias que cambiarán en breve el panorama comercial mundial, como es la unificación del mercado europeo, la posible apertura de la República Popular China y de la Unión Soviética. Por lo tanto, creo que el proceso de apertura de nuestros países, la liberalización de los mercados y estructuras es importante.

Aparte de los aspectos ya mencionados, es importante señalar que el proceso lleva consigo un cambio de mentalidad, fundamental en el proceso de reinserción. En mi país, Uruguay, estamos haciendo grandes esfuerzos en este sentido para reestructurar el sistema educativo.

Burbano: Hay una gran diferencia entre lo que fue el modelo de redespliegue industrial de moda hace 25 años y la necesidad de reestructuración industrial que enfrentamos hoy en día, sobre todo en cuanto a su importancia tecnológica. Hoy es claro que el modelo de redespliegue industrial pronosticado en los decenios de 1950 y 1960 no ha funcionado; los centros no han ido pasando las tecnologías desgastadas hacia los países en desarrollo. Aparte de haberse comprobado lo equivocado de este razonamiento, ha causado una mentalidad pasiva en nuestros países y ocasionado grandes costos en términos de inversiones malas. Ahora está quedando claro que, en aras de mejorar nuestra competitividad, tenemos que incorporar tecnología contemporánea, y esto nos plantea el desafío de intentar un especie de leap frogging para saltar grandes etapas.

El otro tema que quiero abordar es el de la integración regional. Gran parte del aparato productivo montado en Ecuador obedece fundamentalmente a los esquemas de integración. Esto fue una gran ilusión y una mala experiencia, sobre todo porque ha creado una desarticulación sectorial en cada país. Estos son escollos graves para alcanzar una mayor competitividad de nuestra industria.

III. COMPARACION DE EXPERIENCIAS NACIONALES EN AMERICA LATINA

A. PAISES PEQUEÑOS: BOLIVIA, CENTROAMERICA, ECUADOR Y URUGUAY

Integrantes:

Bolivia : Javier Lupo (moderador)
Centroamérica : Melba Castillo y Larry Willmore
Ecuador : Mario Burbano y Hugo Nochteff
Uruguay : Julio Franco y Marcel Vaillant

1. Industrialización en el Ecuador

(Exposición basada en misión CEPAL/ONUDI al Ecuador)

La reflexión sobre política y desarrollo industrial de mediano y largo plazo en el Ecuador debe partir del reconocimiento de los desequilibrios macroeconómicos del momento. El déficit en la balanza de pagos, la deuda externa, el déficit fiscal, la inflación y el desempleo son indicadores de una crisis sin precedentes en el país. Al proyectar la actual situación a mediano plazo queda en evidencia que la mantención de la relación deuda/exportaciones impide alcanzar un crecimiento positivo para el decenio de 1990. Es indudable que la crisis desencadenada por factores externos -como la caída de los precios del petróleo y el alza en las tasas de interés- tiene profundas raíces en la estructura del aparato productivo del Ecuador. Esto explica las modificaciones propuestas por la misión en la estrategia de desarrollo y en el tipo de fomento a la industria, en un afán por lograr una transformación productiva que permita una reactivación sostenible.

La industrialización en el Ecuador es relativamente reciente y tiene su principal período de crecimiento en el decenio de 1970 al amparo de una abundancia de divisas, primero por las exportaciones de petróleo y luego por un desmedido endeudamiento externo. La industrialización fue impulsada bajo un esquema proteccionista, conformado por una estructura arancelaria altamente protectora para bienes de consumo final, pero erosionada para bienes intermedios y de capital por las exoneraciones a través de las leyes de fomento; un tipo de cambio controlado con tendencia hacia la sobrevaluación del sucre; tasas de interés fijadas y normalmente negativas en términos reales.

Este esquema, complementado con un estado activo como productor de bienes y como fuente generosa de financiamiento de la inversión privada, logró altas tasas de crecimiento. No obstante, el tiempo convirtió las virtudes del esquema industrializador en vicios, ya que la permanencia de los beneficios otorgados hizo surgir una serie de sesgos que agudizaron la crisis externa y que obstaculizan un programa de reactivación y reestructuración.

La industria ecuatoriana, tal como lo revela el análisis estadístico y la encuesta realizada por la misión, es típicamente una industria de procesos de transformación relativamente

sencillos, con poco valor agregado nacional y, en vista de la disponibilidad relativa de recursos, demasiado intensiva en el uso de capital y energía. Sin embargo, la misión estima que, salvo excepciones, no se ha logrado una incorporación adecuada de la tecnología en el tejido industrial.

La industria ecuatoriana es bastante diversificada, pero poco integrada verticalmente. La integración de varias etapas de transformación, si es que la hay, se suele encontrar al interior de cada empresa, impidiendo así el logro de economías de escala mediante especialización. Otro problema de integración se encuentra entre los sectores agrícola e industria. El rezago del sector agropecuario y su falta de modernización son un serio obstáculo para el desarrollo de la industria transformadora de productos del agro, y acentúan la estrechez del mercado para las industrias proveedoras de insumos.

Son estos sesgos estructurales, provocados por una serie de factores que subvencionaron el uso de capital y de insumos importados los que generaron una industria ensambladora de bienes finales con un costo alto y calidad baja. Estas circunstancias complican el programa de reactivación en el marco de la crisis externa, ya que el mercado interno seguirá deprimido y el alza del tipo de cambio afecta a la industria por la consiguiente alza de sus costos.

2. Exportaciones y maduración industrial: Un nuevo sector exportador en el Uruguay

(Marcel Vaillant)

En los últimos quince años, el crecimiento de las exportaciones ha estado acompañado de un cambio en la composición de las mismas. En las exportaciones agropecuarias surgen nuevos sectores exportadores (arroz, cebada, pesqueros, lácteos y cítricos). En las ventas externas de manufacturas se destaca el incremento en la participación de las exportaciones de productos fabricados en base a materia prima sin origen agropecuario y/o importada.

Bajo el rótulo de Industrias Manufactureras Sin Origen Agropecuario, IMSOA, se incluyen dos subgrupos: el primero, de mayor participación en las exportaciones, procesa materia prima importada -incorporadas bajo el sistema de admisión temporaria- y comprende productos químicos, abonos, plásticos, hierro y acero, automotores, maquinaria y aparatos eléctricos, textiles de algodón y sintéticos, y vestimenta de esos materiales; el segundo, procesa materias primas nacionales, pero no agropecuarias, como es el caso de los productos cerámicos.

En 1975, el 10% de las exportaciones totales era realizado por este sector de la industria mientras que en 1987 esta cifra alcanzó un 18%. En el período 1980-1985, la cifra global de exportaciones de productos pertenecientes a este sector se ubicó en un promedio de US\$ 110 millones y duplicó este valor en el año 1987, llegando a venderse US\$ 220 millones. Considerado globalmente, predominan en sus exportaciones los insumos industriales en relación a los bienes de consumo final y esos

productos intermedios tienen como destino industrias similares a los de las empresas exportadoras locales.

Lo anterior destaca en el caso de los productos químicos; los insumos exproitados son también mayoritarios en metalmecánica y en el sector textil-vestimenta de algodón y sintéticos; en el caso de cerámicos hay una alta participación de bienes de consumo final en las exportaciones. Los dos mercados principales y mayoritarios de las exportaciones son Argentina y Brasil. Sin embargo, para los productos cerámicos y vestimenta Estados Unidos fue el primer mercado en 1986. La producción de textiles de algodón tiene una orientación creciente hacia los mercados de la Comunidad Económica Europea. A su vez, figuraron con más del 10% de las exportaciones en el año 1987 hacia mercados extrarregionales las siguientes actividades: químicos inorgánicos, abonos, vestimenta de telas sintéticas y artificiales, y hierro y acero.

Uno de los rasgos más sobresalientes de la exportación de IMSOA es la utilización combinada de los acuerdos comerciales con Argentina y Brasil (CAUCE y PEC), junto al instrumento de importación en admisión temporaria para los insumos a industrializar y a la política de promoción industrial que facilitó la incorporación de bienes de capital y el financiamiento de los mismos. De una investigación que se realizó sobre el origen y desarrollo de la capacidad exportadora de las IMSOA y de las transformaciones que la actividad exportadora promueve en las firmas ya existentes y en la generación de nuevas firmas y procesos productivos, se obtuvieron dos grandes líneas de conclusiones. Estas permiten resumir los resultados más sobresalientes obtenidos en el estudio de casos a nivel de empresas con significación exportadora dentro de este sector.

Una primera conclusión que surge del trabajo anterior es que, parte importante del fenómeno exportador de las empresas estudiadas se basa en un conjunto de inversiones desarrolladas hacia fines del decenio pasado y principios del presente, algunas de las cuales recibieron un nuevo impulso en los últimos años (textil y cerámicos). En un país pequeño como el Uruguay, con un reducido mercado interno, resulta difícil lograr mantener o continuar desarrollando una amplia gama de productos sustitutivos de importaciones, si los mismos no están asociados también a la exportación para así cubrir las escalas mínimas que requieren las tecnologías actuales.

La experiencia histórica de los nuevos productos y procesos de los años setenta parece validar tal afirmación. Los nuevos proyectos exportadores posibilitaron avanzar en el proceso de sustitución de importaciones, destinando parte de su producción a este fin. Sin embargo, los mismos serían totalmente inviables si estuvieran pensados únicamente para abastecer el mercado interno. Desde este punto de vista, la discusión entre sustituir importaciones o promover las exportaciones carece de sentido real en un país pequeño como el nuestro.

En los subsectores más significativos de las IMSOA tiende a establecerse un circuito productivo-tecnológico de importancia para la transformación de la industria nacional. Para acceder a

los mercados externos se requiere lograr una determinada escala de producción y un nivel de calidad elevada de producto, condiciones ambas que sólo son realizables con inversiones que involucran cambios tecnológicos. Pero, a su vez, las inversiones determinan que la viabilidad de la empresa se logre a condición de que un porcentaje elevado del incremento de la producción tenga un destino exportador. La especialización productiva, en relación con la escala de Uruguay, establece una dinámica de crecimiento vinculada a un destino exportador.

Una segunda conclusión se refiere a la capacidad empresarial como un factor determinante, tanto en la decisión de inversión ya señalada, como en la estrategia desarrollada para ingresar al mercado externo. La posibilidad de acceder a la tecnología, así como disponer de una adecuada información de mercados, han sido prerequisites claves en ambos casos, lo cual se vincula con estilos empresariales ya desarrollados. Las estrategias exportadoras han sido diversas, pero todas han tenido en común el hecho de tender a buscar convertir en una ventaja la pequeña escala del país. La marginalidad de la oferta del Uruguay frente a la demanda mundial puede pensarse que es un factor favorable, ya que ella nunca podrá plantear un problema de absorción para el mercado mundial.

Sin embargo, en muchos casos esto puede significar no llegar a cubrir los pedidos mínimos que el mercado internacional requiere, o bien, no tener la competitividad adecuada para hacerlo. De ahí que sea necesario buscar segmentos del mercado (nichos) de menor tamaño y menor competencia, que aprovechen las ventajas del perfil industrial de pequeña escala del país así como los recursos humanos calificados de que disponen.

En las empresas entrevistadas dentro del estudio que se mencionó este tipo de fenómeno fue claramente identificado, observándose que éste se encuentra en diversos niveles de desarrollo según los casos. Desde empresarios que lo plantean como una idea de camino que debería recorrerse, hasta situaciones maduras que evidencian la construcción de un nicho del mercado para la exportación que involucra aspectos tecnológicos y comerciales.

Las enormes diferencias de escala que existen entre las plantas del Uruguay y las del mercado internacional hacen que las empresas busquen diferenciarse a través de la producción de especialidades asociadas a escala de producción menores. Una de las ventajas que tienen estas industrias de menor tamaño es su flexibilidad en fabricar productos específicos. Desarrollar estos productos en plantas de gran escala involucra costos mucho mayores. La flexibilidad radica en operar con escalas menores que, sin embargo, para el país pueden significar niveles de utilización máximos.

En cuanto al mercado, lograr establecer los canales de comercialización de los productos y aprovisionamiento de los insumos importados es otro de los aspectos centrales para poder establecer un proceso exportador estable. Los mecanismos concretos varían en función del tipo de producto, empresa y mercado final de destino, pero en todos los casos se evidencia

la existencia de un paquete articulado de estos elementos que conforman el perfil central de la inserción externa de la empresa. En algunos casos tienen importancia un conjunto de servicios postventa que acompañan al intercambio y permiten diferenciar al producto ofrecido. Esta modalidad de comercio exige una relación muy estrecha con los compradores que implica desarrollar una estructura especializada para ello.

En síntesis, la ampliación de las capacidades instaladas y el desarrollo de nuevos procesos y productos fue posibilitada por la orientación crecientemente externa de este conjunto de empresas estudiadas. El ingreso al mercado externo se basó en la solución exitosa de dos problemas básicos: la disponibilidad tecnológica y la articulación comercial con los mercados externos. La capacidad empresarial se esmeró en encontrar las soluciones concretas a estos dos problemas según el tipo de empresa, el producto y los mercados hacia donde se orienta su producción.

3. Centroamérica: Promoción de exportaciones y sustitución de importaciones

(Larry Willmore)

Las economías de los países centroamericanos generalmente se consideran como abiertas debido a que el coeficiente de comercio exterior respecto del producto nacional bruto es elevado. Durante los años ochenta, el coeficiente de las exportaciones respecto del producto regional bruto en Centroamérica ha sido, en promedio, de 23% y, en el caso de las importaciones, aún mayor (29%). Una parte significativa pero declinante de este comercio la constituye el intercambio de manufacturas entre los países de la región. Pese a ello, no cabe duda que las economías de la región son abiertas de acuerdo con los coeficientes mencionados. Si se considera el sector manufacturero, la apertura de las economías centroamericanas es aún mayor si se considera la relación entre importaciones y el consumo aparente de manufacturas.

Sin embargo, desde la perspectiva de las exportaciones de manufacturas, dichas economías son relativamente cerradas. Las importaciones extrarregionales abastecen aproximadamente un tercio del consumo de manufacturas; sin embargo, menos del 10% de la producción de manufacturas de la región se exporta a terceros países y no hay indicios de que este coeficiente esté aumentando. Si se excluyen los alimentos procesados, esta dicotomía se torna aún mayor: las importaciones extrarregionales satisfacen más del 40% de la demanda de la región por productos manufacturados, mientras que menos del 5% de la producción se exporta a otros países. Durante los años sesenta, el sector manufacturero centroamericano creció rápidamente basado en la producción local de bienes que previamente se importaban desde fuera de la región.

Al finalizar ese decenio, las posibilidades de sustitución de importaciones se consideraron en general agotadas, con lo cual la relación de importaciones extrarregionales respecto del consumo de manufacturas dejó de disminuir durante los años 1970 y

1980. En la mayoría de las industrias que producen bienes de consumo sencillos, como bebidas, tabaco, vestuario, zapatos, productos de madera y muebles, la importación extrarregional es en la actualidad extremadamente baja, de manera que la sustitución adicional de importaciones tendría que basarse en bienes de capital y bienes intermedios.

La industria textil, sin embargo, constituye una excepción; en efecto, es una industria ligera en donde aún existe margen para la sustitución de importaciones. Las importaciones extrarregionales de textiles aportan aproximadamente un tercio de los textiles consumidos en América Central, pese a que existe considerable capacidad ociosa en esta rama. No es por casualidad que haya habido menos sustitución de importaciones de textiles que de otros bienes sencillos: los textiles son insumos para la confección de ropa, y los gobiernos centroamericanos han seguido una política de exoneraciones generalizadas para la importación de insumos. No obstante, con el nuevo Arancel Externo Común se ha eliminado la práctica de otorgar franquicias arancelarias de este tipo, y esto debe por lo tanto estimular una mayor sustitución de importaciones de textiles.

En los años setenta, el sector manufacturero se expandió a un ritmo menor que en el decenio precedente, pero siguió creciendo más rápido que otros sectores de la economía centroamericana. Sin embargo, fue la demanda interna y no la sustitución de importaciones la que impulsó la producción de manufacturas. De hecho, el coeficiente de importaciones extrarregionales al consumo de manufacturas subió en este período y no se promovieron mucho las exportaciones extrarregionales de manufacturas. El modelo de industrialización basada en la sustitución de importaciones en un mercado ampliado perdió dinamismo, lo cual se tornó más evidente en la crisis actual.

Durante el decenio de 1970, el comercio intrarregional empezó a contraerse en términos relativos y esta merma del comercio se aceleró después de 1980. Al perder mercados en los países vecinos, y en virtud de la falta de incentivos para exportar a países fuera de la región, los industriales centroamericanos volvieron a sus mercados nacionales. En 1970, ellos vendieron localmente el 75% de su producción. En 1985 esta proporción creció a 83%. Aun cuando el Mercado Común Centroamericano no se ha transformado en una plataforma para exportar manufacturas al resto del mundo, han habido algunos logros en los últimos dos decenios. Las manufacturas que exportan los cinco países a mercados extrarregionales son mucho más diversificadas hoy día que hace unos años.

En el comercio intrarregional, la estructura de las exportaciones en cada país ha sido siempre similar a la de las importaciones. Ahora esta semejanza está empezando a caracterizar también el comercio extrarregional de manufacturas. Más aún, las exportaciones de manufacturas a terceros países son muy similares a las que se colocan en países de la región. Esto indica la posibilidad de que los industriales hayan aprendido a exportar en un mercado regional protegido y que, con algunos incentivos, podrían orientarse hacia los mercados extrarregionales. La falta de éxito en la promoción de exportaciones extrarregionales de

manufacturas se atribuye usualmente a una elevada protección arancelaria. El arancel permite a los productores centroamericanos vender productos de alto costo y baja calidad, a precios elevados, y por ello los mercados competitivos extrarregionales se tornan poco atractivos.

Si esto fuera cierto, se debería anticipar que la protección promedio para las manufacturas exportadas sea mucho más baja que la concedida a los bienes vendidos en el mercado regional. Sorprendentemente, la información disponible parece indicar que las manufacturas exportadas a mercados extrarregionales reciben, en promedio, mayor protección arancelaria que las manufacturas vendidas en la región. Esto podría interpretarse como evidencia de considerable agua en el arancel externo: los industriales centroamericanos producen con bajos costos y no tienen necesidad de tanta protección arancelaria. También es probable que este resultado se deba, por lo menos en parte, a limitaciones estadísticas.

A nivel de desagregación disponible (cuatro dígitos de la CIIU) las industrias son muy heterogéneas, de manera que incluyen productos muy disímiles. La industria de pescado y mariscos (CIIU 3114), por ejemplo, recibe una alta tasa de protección, pero simultáneamente registra muchas exportaciones. Examinando la industria en detalle, se descubre que las exportaciones son principalmente de camarón congelado, mientras las importaciones abarcan productos con mayor procesamiento, especialmente los enlatados. Es cierto que los exportadores de camarón no requieren de protección, pero los enlatadores de atún y sardinas necesitan una alta protección para poder sobrevivir.

4. Resumen del debate

La discusión en el grupo tuvo como marco de referencia la lista de interrogantes básicas del seminario y giró en torno a los puntos que se resumen a continuación.

a) Los países pequeños y el contexto internacional

En el mundo contemporáneo de ventajas comparativas cambiantes por el rápido avance tecnológico en los países de centro, los países pequeños tienen problemas especiales pero también se presentan oportunidades o ventajas especiales.

Una de las dificultades específicas, mencionada en varias oportunidades, para los países pequeños es la virtual imposibilidad de desarrollar una capacidad nacional de innovación tecnológica. La tarea en los países pequeños es de incorporar permanentemente el progreso técnico para no perder ventajas comparativas naturales.

Sin embargo, el mercado internacional ofrece oportunidades sólo interesantes para los países pequeños. La estrategia exportadora de los países pequeños debería por lo tanto tratar de convertir en una ventaja la pequeña escala del país. La pequeña escala de producción ofrece la ventaja de la flexibilidad que puede ser aprovechada para especializarse en segmentos de mercado donde dicha flexibilidad constituye una ventaja

comparativa importante. La idea de un desarrollo a través de nichos en los mercados mundiales se puede ilustrar con algunos ejemplos uruguayos. La fabricación de pequeñas series es demasiado costoso en países desarrollados, lo cual puede ser asumido por un país pequeño tal como la producción y exportación de piezas y partes fuera de serie, de neumáticos de automóviles antiguos, prendas de vestir con diseños especiales, etc. La diferenciación comercial es una parte importante del desarrollo de estos nichos de mercado.

Cabe destacar que en el comercio internacional los países pequeños son actores importantes en ciertos mercados. Uruguay es importante en los mercados mundiales de lana, Bolivia lo era en estaño, Ecuador en este momento lo es en camarones. Las reglas de juego en el comercio internacional son diferentes por cada producto, y esto debe tenerse en cuenta para el desarrollo de las exportaciones. En todo caso, la condición general de marginalidad de la oferta de los países pequeños frente al mercado mundial es un factor con aspectos positivos y negativos. En muchos casos esto puede significar no llegar a cubrir los pedidos mínimos que el mercado internacional requiere, o bien, no tener la adecuada competitividad. Por otro lado, no habrá problemas de absorción para el mercado mundial ni tampoco efectos sobre el precio de un aumento de las exportaciones.

Dado la escasez de recursos y el limitado potencial de producción, la selectividad es un principio importante. Los países pequeños tienen que ser cuidadosamente selectivos en cuanto a los sectores de especialización. Para los países pequeños, muchas veces la especialización es la única manera de lograr economías de escala. Sin embargo, la experiencia indica que el estado frecuentemente no está en condiciones de identificar los sectores más indicados, o bien no logra transformar la estructura productiva en la dirección deseada. Se debe operar en interacción con el sector privado, donde el estado en el marco de políticas establecidas apoya a las iniciativas exitosas.

Es necesario dedicar especial atención a los criterios a aplicarse en la selección de sectores (p.ej. intensidad en el uso de mano de obra, con mayor valor agregado a recursos naturales) y a los instrumentos de política que se aplicarán.

En resumen, el contexto internacional presenta problemas especiales para los países pequeños, pero ofrece también oportunidades especiales.

b) La política macroeconómica y su incidencia sobre el sector industrial

La discusión se centró en los efectos de la apertura de las economías. Entre los países representados hay ejemplos interesantes de políticas de apertura. El caso de Bolivia presenta una política de apertura abrupta, con la imposición de un arancel único y bajo. También Centroamérica está viviendo un proceso de apertura que parece ser rápido, mientras que el Ecuador aplica un programa más gradual. La experiencia del Uruguay en los años setenta también es elocuente.

El gran temor en todos los países era y es que la industria nacional tendrá dificultades para sobrevivir en los procesos de apertura. La experiencia indica que efectivamente un importante número de sectores entró en crisis, pero que esta crisis no fue tan generalizada como se podía esperar. Para el caso particular de los países de Centroamérica el impacto de la apertura viene lentamente. Esto tiene varias explicaciones entre las cuales es importante destacar el hecho de que, a pesar de tener aparentemente altas barreras de protección, la industria nacional en muchos sectores ha tenido competencia internacional por la existencia de un contrabando importante.

Se mencionaron también algunas ventajas del proceso de apertura. Ya se aprecia un cambio en la mentalidad del empresario, que empieza a preocuparse más de la eficiencia de su empresa, de su competitividad y de la reducción de sus costos de producción.

Importante sería analizar no sólo el grado de apertura sino también la forma de apertura. La estructura de protección tradicional en los países pequeños tiende a fomentar una industria de bienes finales de poco valor agregado y a dificultar la integración de las industrias. Esto último se debe a la práctica generalizada de conceder exoneraciones para la importación de insumos y bienes de capital. Dicha estructura de protección tiene, por lo tanto, sesgos graves para la conformación de una estructura productiva. Los sesgos estarían en contra de la competitividad y la competencia interna de la industria, de la incorporación de progreso técnico y de la demanda local de tecnología. Dichos sesgos se ven fortalecidos por la práctica de proyectos llave en mano.

Otro tema fundamental en el ámbito macroeconómico es la estabilidad de las variables macro tales como tipo de cambio, tasas de interés y, en general, la estructura de precios. Para el proceso de inversión necesario para la transformación productiva es una precondition tener señales de mercado claras, coherentes, creíbles y sostenidas. Esto inclusive se señaló como un factor más importante que el ritmo de apertura.

c) Contribución de los esquemas de integración

Un tema importante e ineludible en el debate de los países pequeños comprobó ser el de la contribución de los esquemas de integración. Entre los países representados hay una experiencia muy rica de esquemas de integración. La experiencia es sin embargo muy diversa. Por una parte, se reconoce que la industrialización de Centroamérica se fundó en el Mercado Común Centroamericano, que el comercio de manufacturas desempeña un papel principal en dicho esquema de integración y que incluso puede ayudar a solucionar graves conflictos políticos.

En el otro extremo de la experiencia se encuentra el Ecuador donde algunos atribuyen parte de la ineficiencia de su industria al fallido intento del Pacto Andino por montar industrias de integración.

Para Bolivia el problema de la integración comercial es la limitada oferta exportable del país, lo que hace necesario pensar no sólo en esquemas de integración comercial sino también de complementación industrial y de cooperación tecnológica. Otro problema que enfrenta Bolivia es la falta de infraestructura para transportar su oferta exportable a los mercados de los países del Pacto Andino.

La experiencia del Uruguay es muy particular, porque el país ha tenido el desafío de la integración con países vecinos poderosos. La experiencia con acuerdos bilaterales que existen desde 1975 ha sido dificultosa, pero para algunos sectores ha significado el desarrollo de exportaciones interesantes, sobre todo en el caso de industrias que originalmente estaban orientadas hacia el mercado interno, pero que han alcanzado la madurez para competir en mercados internacionales.

Es importante señalar que en todo caso la integración multilateral no ha servido para aumentar las exportaciones a terceros países. Cabe decir que no hay fundamentos teóricos como para esperar un desempeño exportador hacia terceros países a raíz de un proceso de integración comercial. La idea de integración comercial sería más bien de proteger una industria naciente, que luego de su maduración requiere de un proceso de apertura para aumentar su competitividad en los mercados mundiales.

El desencanto en Ecuador con el Pacto Andino que ha fracasado por la heterogeneidad entre los países y la inexistencia de coordinación macroeconómica, se traduce en el intento de insertarse ahora en los mercados mundiales dinámicos, en vez de hacerlo hacia los mercados regionales no dinámicos.

En conclusión, se puede decir que existe consenso en cuanto a la importancia potencial y la necesidad de integración regional. Pero la experiencia es más negativa que positiva. Con frecuencia, el estado ha sido ineficiente para negociar esquemas de integración. Parece necesario repensar y reformular los esquemas de integración, poniéndose metas más alcanzables (acuerdos bilaterales para empezar) y aumentando el papel del sector privado en la gestión de acuerdos de integración. Pero los países pequeños no pueden ignorar la tendencia mundial hacia los grandes espacios económicos.

d) Articulación entre el sistema educacional, el sistema de investigación tecnológico y el sector productivo

En los países pequeños de la región, el sistema educacional no satisface las necesidades del sector productivo, lo cual es un problema que tiene raíces profundas, por ejemplo en la apreciación social de la educación técnica. En todos los países es mejor visto un abogado desempleado que un profesional de una escuela politécnica con trabajo. Esto refleja el tipo de industrialización que ha adoptado América Latina. Para el tipo de industria que tenemos, es más importante hacer lobbying en mercados cautivos que incorporar y adaptar tecnología.

Hay indicios de cambio al respecto. Hay escuelas politécnicas de buen nivel, por ejemplo en Costa Rica, y hay una

generación de nuevos empresarios que están cambiando la organización y la mentalidad empresarial.

e) Papel de las exportaciones de productos primarios

La disponibilidad de este tipo de ventajas naturales trajo consecuencias negativas para el tipo de industrialización, similares al fenómeno conocido como la enfermedad holandesa. El caso del Ecuador es elocuente para ilustrar los problemas que emanan de la disponibilidad de recursos naturales. La industria ecuatoriana creció al amparo de las divisas del petróleo y ahora tiene que vivir con la falta de competitividad y la ineficiencia que se construyó en la época petrolera.

El problema de la fragilidad de los mercados de productos primarios dado por los avances tecnológicos se puede ilustrar también con el caso del estaño en Bolivia.

Recientemente, en varios países pequeños ha surgido una serie de nuevos productos primarios que tienen un mercado interesante: flores, melón, fresa (o frutilla). Si bien es importante aprovechar estas ventajas naturales que surjan, es necesario evitar la fragilidad de estas exportaciones dedicando especial atención al desarrollo tecnológico en estas áreas.

f) Relación entre la agricultura y la industria

En los países pequeños se señala una desarticulación total entre la agricultura y la industria. Teóricamente el mejoramiento de la articulación ayudaría a solucionar el problema de la migración del campo a la ciudad, ampliaría el mercado interno y aumentaría el valor agregado nacional. Esta desarticulación provoca problemas de capacidad de oferta en cuanto a cantidad, calidad y precios como para construir una agroindustria sólida con uso racional de tecnología. El desarrollo agroindustrial requiere, por lo tanto, soluciones para los problemas estructurales que aquejan al sector agrícola.

Hay interesantes ejemplos en la región donde se han solucionado estos problemas partiendo del establecimiento de industrias modernas, para proceder con el desarrollo y la capacitación de proveedores (caso de la industria lechera en el Uruguay).

g) Cohesión social y tecnologías apropiadas

La incorporación de progreso técnico plantea desafíos importantes en relación con el impacto laboral en los países pequeños, que varían en intensidad y carácter según los casos. En la adopción de tecnologías tiende a predominar el criterio de emplear aquellas más modernas que permitan acceder o preservar la competitividad, dando lugar a problemas de desempleo o pérdida de calificación de recursos humanos que no se resuelven con la misma rapidez. En aquellos países con poblaciones laborales más jóvenes hay menos resistencia al ajuste; igual cosa sucede en los casos donde hay creación de nuevas actividades industriales antes que desplazamiento o modernización de éstas. En ciertos países los sectores sindicales no han internalizado aún el tema del

cambio tecnológico en tanto que en otros, como en Centroamérica, hay mayor aceptación de éste.

h) Cómo afrontar la ausencia de masa crítica de ID

En primer lugar debe considerarse que la masa crítica es diferente según el tipo de innovación tecnológica que se persiga. Para adaptación de tecnologías, esta puede ser considerablemente menor y puede ser abordada por las mismas empresas. Para este efecto Uruguay ha adoptado recientemente un sistema de incentivos fiscales (descuentos tributarios) para la innovación intraempresa. Ello acompañado de un fortalecimiento del sistema de investigación básica en las universidades puede permitir contar con una mayor capacidad de selección y transferencia tecnológica desde el exterior. En países como Bolivia, en cambio, la única vía sería la cooperación técnica y financiera internacional.

i) Organización interna de las empresas y comportamiento innovador

En países como Ecuador y Uruguay, las empresas han tendido a profesionalizarse, pero este proceso está aún lejos de generalizarse. Hay todavía mucho camino por recorrer en cuanto a la capacitación de empresarios y la transformación de estructuras familiares de empresas que no responden a modernas técnicas de gestión. En algunos países un Mercado de Valores puede ayudar a cambiar estas estructuras, aunque éste no parece ser el caso de los países pequeños. En nuestros países parece más viable la capacitación directa del pequeño empresario.

B. PAISES MEDIANOS: COLOMBIA, CHILE, PERU Y VENEZUELA

Integrantes:

Chile : Jorge Beckel, Ricardo Ffrench-Davis, Héctor Goldfarb, Alejandro Jadresic, Salvador Lluch, Oscar Muñoz, Gustavo Ramdohr
U.S.A. : Martine Guerguil
Colombia : Jorge Méndez (moderador), José Antonio Urdinola
Perú : José Palomino
Venezuela : Eduardo Troncoso

1. Reestructuración Industrial en Colombia:

(José Antonio Urdinola)

Una característica distintiva del debate colombiano es que el país no se encuentra en una situación de crisis económica. Así al menos lo señalan los principales indicadores económicos, tales como la tasa de inflación, el nivel de desempleo, las cuentas externas o el monto y composición de la deuda externa: Colombia no ha debido renegociar su deuda externa. Al no enfrentar una crisis económica, los agentes económicos perciben que la reestructuración industrial no es un requisito apremiante. No obstante, hay creciente conciencia sobre la necesidad de dicha reestructuración. Los dirigentes empresariales y las autoridades

económicas concuerdan en que la reestructuración debe buscar un mayor grado de apertura al exterior, pero también en que ella se debe realizar en forma negociada y gradual.

Para entender el estado actual de la industria colombiana es necesario conocer su evolución en los últimos años. Habiéndose desarrollado en base a la sustitución de importaciones, hace veinte años (1967-1968) se inició un proceso de apertura al exterior que se tradujo en una reducción de las barreras arancelarias y en un programa de promoción de exportaciones basado en subsidios y créditos preferenciales. El proceso fue exitoso, viéndose reflejado en una alta tasa de crecimiento de la economía y del sector industrial. Entre 1975 y 1980 diversos factores obstaculizaron dicho proceso. La revaluación de la moneda, favorecida por un superávit de divisas asociado a un alto precio del café y al tráfico de drogas, y la eliminación de subsidios a las exportaciones pusieron en dificultades a la industria. De ahí en adelante se restableció un sistema proteccionista basado en licencias previas de importación que se mantiene hasta ahora. Uno de los principales defectos del sistema implementado es que no permite apreciar el grado de protección que se brinda a los distintos sectores de la industria colombiana.

El Banco Mundial ha hecho una propuesta de reestructuración basada en el supuesto básico que el mercado debe ser el mecanismo para seleccionar los sectores que deben desarrollarse. Favorece un esquema de reestructuración en que el estado intervenga lo menos posible, pues desconfía de su capacidad de negociación y administración. Propone específicamente: primero, reemplazar el requerimiento de licencias de importación por aranceles equivalentes que hagan transparente el nivel de protección que los distintos sectores tienen en la actualidad; y, segundo, reducir en forma gradual la dispersión y magnitud de los aranceles, eliminando al mismo tiempo el subsidio a las exportaciones. Para implementar estas medidas, el Banco ofrece apoyo técnico y crediticio.

En Colombia existe inquietud en relación con esta proposición. Los empresarios temen que el proceso conduzca a un impacto recesivo que afecte el estado de la industria. Existen serias dudas sobre la posibilidad de medir el nivel de protección actual y, por lo tanto, de asignar valores correctos a los aranceles y subsidios. Se señalan los problemas institucionales que pueden tornar inadecuada la solución propuesta; por ejemplo, las debilidades administrativas del sistema de aduanas pueden dar cabida a trabas burocráticas o sobornos en vinculación a los trámites arancelarios. Se desconfía de la permanencia de las políticas en el tiempo y del manejo que pueda hacerse del tipo de cambio. Finalmente, se percibe que las experiencias de otros países que se han abierto al exterior son de utilidad limitada para orientar el proceso colombiano: no resulta claro que el caso chileno sea exitoso y se duda que pueda imponerse en un sistema democrático sin grave riesgo para el mismo; España y Portugal se están beneficiando de una mayor apertura, pero en tales casos la apertura estaba acompañada de una garantía de mercados ampliados.

Así planteado el debate, la pregunta central en Colombia es cómo reestructurar la industria, garantizando que la gradualidad y la concertación sean respetadas en el proceso.

2. Reestructuración Industrial en Chile:

(Gustavo Ramdohr)

En los últimos quince años se ha vivido un profundo proceso de reestructuración industrial basado en concepciones neoliberales de la economía. Se pueden distinguir dos etapas. La primera (1973-1982) fue más ortodoxa. Como resultado de una acelerada apertura al exterior (rebaja generalizada de aranceles a un nivel de 10% ad-valorem, salvo unos pocos casos especiales), de la liberalización del sistema financiero -lo que ocasionó un espectacular aumento en la tasa de interés- y de la fijación del tipo de cambio, se experimentó una situación de impacto que desmanteló parte de la estructura industrial y generó un alto desempleo y un elevado costo social. La sobrevaloración de la moneda nacional desincentivó las exportaciones, fomentó las importaciones y provocó un pronunciado déficit en la balanza comercial.

La segunda etapa (1983-1988) se ha caracterizado por políticas menos extremas. En respuesta a la aguda crisis económica se introducen importantes modificaciones al modelo económico. Se pasa a controlar la tasa de interés, se mantiene un tipo de cambio real alto, se aumentan los aranceles a un nivel de 20% parejo (actualmente 15%), se permiten excepciones en la política arancelaria (las bandas de precio y las sobretasas arancelarias), se promueve la adquisición de insumos nacionales de parte de las empresas públicas. Todos estos factores han permitido una rápida recuperación del sector industrial.

En este contexto, en que había una mejor predisposición de las autoridades económicas a escuchar los planteamientos de los agentes productivos, en 1984 se creó la Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA) que en la actualidad dirige el que habla. Los contactos con el gobierno permitieron avanzar en una serie de medidas que favorecían a las exportaciones. Se dictó una ley de fomento a las exportaciones de pequeñas empresas a través de un sistema simplificado de reintegro que permite la recuperación de impuestos (IVA y aranceles). Se logró la posibilidad de pago diferido de los derechos de aduana para las importaciones de bienes de capital. Se estableció un fondo de garantía para los exportadores no tradicionales. Se avanzó en el establecimiento de almacenes particulares de internación de productos. ASEXMA por su parte promovió la organización de productores según ramas de actividad, de modo de mejorar su capacidad de negociación y comercialización en el exterior.

En la actualidad las principales preocupaciones del sector manufacturero exportador son las siguientes:

- calidad, que constituye un factor clave en la competitividad internacional. En conjunto con las autoridades económicas, ASEXMA estableció un mes de la

- calidad, con el objeto de crear conciencia sobre la importancia de dicho factor
- capacitación profesional
 - comercialización internacional, y la conformación de consorcios de exportación que faciliten dicha función
 - perfeccionamiento de las leyes de fomento a las exportaciones, de modo de evitar que se exporten impuestos.

El gran desafío del sector empresarial para el futuro es el acercamiento hacia los sectores políticos para acordar políticas que promuevan el desarrollo social y al mismo tiempo permitan consolidar y mejorar la competitividad internacional de la industria nacional. ASEXMA ha sido pionera en promover el diálogo entre políticos y empresarios, y sigue desarrollando actividades en esta dirección.

En cuanto a los requisitos para promover la competitividad internacional de la industria, cabe señalar los siguientes:

- mantener un tipo de cambio alto
- garantizar el funcionamiento eficiente de los puertos
- priorizar la calidad de los productos
- lograr la concertación de esfuerzos de productores en las tareas exportadoras
- incorporar avance técnico a la gestión y la producción.

3. Reestructuración Industrial en Perú:

(José Palomino)

El desarrollo del sector industrial está fuertemente condicionado por las características de la economía peruana. Se trata de un país pequeño, con desigual distribución del ingreso, en que alrededor de un 70% de la población vive en niveles de supervivencia. Estos factores inciden en un pequeño tamaño del mercado interno, constituyendo éste la principal limitante al desarrollo del sector.

La inserción internacional de la economía peruana ha estado basada en la exportación de materias primas. Variando su importancia relativa a través del tiempo, los principales productos de exportación han sido el algodón, el cobre, el petróleo, el guano, la harina de pescado y algunos otros productos primarios. La infraestructura del país, incluyendo la red caminera y el sistema portuario, se ha desarrollado en función de estos productos. No obstante los subsidios y el apoyo que se han concedido tratando de fomentar las exportaciones industriales, ellas son de una magnitud muy reducida, significando no más del 5% de la producción del sector.

La industrialización comenzó tardíamente, orientada al mercado interno y basada en la sustitución de importaciones. Entre 1940 y 1975 hubo un fuerte crecimiento del sector manufacturero, acompañado de una pronunciada disminución de la producción agrícola (de un 24% del PGB a un 11%), no obstante el dinamismo mostrado por las exportaciones agropecuarias. El proceso acentuó la migración campo-ciudad, creando graves problemas de marginalidad urbana y poniendo a disposición de la industria mano de obra abundante y barata, pero poco calificada.

Los altos niveles de crecimiento en el periodo se dieron con y sin legislaciones de promoción industrial. Aun cuando el sector minero tuvo un importante crecimiento (pasó del 5% al 10% del PGB) su desarrollo fue de tipo enclave, caracterizado por la presencia de grandes empresas transnacionales y con pocos eslabonamientos hacia la industria y el resto de la sociedad.

En el decenio de 1970 se debilitó el desarrollo económico basado en exportaciones primarias y la sustitución de bienes industriales. El gobierno militar que detentaba el poder introdujo importantes cambios estructurales. Se realizó la reforma agraria, lo cual tuvo un impacto negativo en la agroindustria. La prohibición a las sociedades anónimas para desempeñar actividades agrícolas ocasionó una disminución de la producción agroindustrial. En la minería y las industrias básicas se llevó a cabo un masivo proceso de nacionalización de empresas. Sin embargo, el estado no estaba preparado para administrar rentablemente estas empresas, las que representaban aproximadamente el 15% del PGB y manejaban tecnología de punta. Por otra parte, las nacionalizaciones despertaron inquietud en el sector privado, bajando considerablemente los niveles de inversión. Aun cuando en este periodo la industria se estancó, crecieron en forma significativa las industrias química y metalmeccánica.

En los años ochenta se revirtió el proceso de estatización. En 1982 se dictó una ley de carácter privatizador que estuvo acompañada de una apertura al exterior, caracterizada por una rebaja de aranceles y la eliminación de restricciones a las importaciones. Como consecuencia cayó la producción industrial, llegándose en 1985 a una utilización de la capacidad instalada cercana al 50%.

Luego de asumir, el actual gobierno puso en práctica una política que favoreció la expansión del consumo, tratando precisamente de aprovechar la capacidad ociosa de la industria. El sector creció aceleradamente, pero luego de dos años (1986-1987) el proceso hiperinflacionario que se ha generado ha incidido en el estancamiento de la industria y de la economía.

Preguntas básicas que surgen al observar el caso peruano son las siguientes:

- ¿Seguimos insistiendo en crear sectores competitivos estancos o construimos una economía competitiva?
- ¿Qué tan oneroso para el país ha sido el apoyo que se ha concedido a las reducidas exportaciones manufactureras?
- ¿Debe la orientación al mercado interno ser la principal base de sustentación de la industria?
- ¿Estamos en etapa de aprovechar las potencialidades del mercado latinoamericano?

Las inquietudes que surgen son:

- ¿Se ponen demasiadas expectativas en políticas que finalmente no resultan y que se modifican a menudo?
- ¿Por qué parecen poco efectivos los ministerios de industrias?
- ¿Factores estructurales de las economías parecen claves para explicar el desempeño del sector industrial?

4. Reestructuración Industrial en Venezuela:

(Eduardo Troncoso)

El desafío de la reestructuración industrial sobre la base de una apertura al exterior y el mejoramiento de la competitividad internacional aparece hoy día en Venezuela, más como una exigencia histórica del proceso de industrialización que como una moda neoliberal. El desafío surge por la necesidad de crecer y de reducir la extrema dependencia de la economía de los avatares petroleros.

La realidad en que se desenvuelve la industria venezolana puede caracterizarse por una fuerte presencia estatal: las empresas públicas controlan alrededor de un 25% de la producción industrial. Ha habido un lento crecimiento del sector privado en contraste con una rápida expansión del sector público. En general, la industria exhibe un bajo nivel de eficiencia. Las instituciones vinculadas con el sector aparecen ineficaces. Otras características que se destacan son: bajo grado de capitalización del sector privado, políticas macroeconómicas desvinculadas de los objetivos de la política industrial, sobrevaluación del tipo de cambio, políticas fiscales que intentan mantener un alto nivel de demanda agregada interna, y políticas comerciales poco claras.

Sin embargo, Venezuela cuenta con una serie de ventajas que pueden facilitar el proceso de reestructuración. Entre ellas se cuentan:

- rica disponibilidad de recursos naturales
- moderno equipamiento, especialmente en algunos sectores productivos
- ubicación geográfica privilegiada
- estabilidad política y social
- buena disponibilidad de infraestructura, la cual se encuentra en aceptables condiciones.

Los objetivos de la nueva estrategia de desarrollo deben ser transformar a la industria en el motor fundamental de la economía y conseguir una mayor equidad social.

Lineamientos fundamentales de la estrategia deben ser el fomento de las exportaciones industriales y la sustitución selectiva de importaciones, buscando el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas; el aprovechamiento de las ventajas de localización, y la especialización en cadenas productivas estratégicas.

Se distinguen tres cadenas prioritarias de especialización: la agroindustria, la petroquímica y la metalmecánica, en especial en lo que guarda relación con el acero y el aluminio.

Los métodos e instrumentos para establecer la reestructuración industrial deben ser consistentes con el diagnóstico de la realidad actual de la industria venezolana. Entre ellos se incluyen los siguientes:

- papel activo del estado, que permita la implementación de

- políticas coherentes con los objetivos de desarrollo industrial perseguidos
- políticas activas de apoyo tecnológico
 - políticas fiscales que permitan moderar la demanda agregada y atenuar las fluctuaciones petroleras
 - apoyo activo al sector exportador, incluyendo políticas comerciales y un manejo del tipo de cambio que eliminen sesgos antiexportadores
 - mayor papel del mercado en la determinación de precios
 - fomento a la inversión privada
 - privatización selectiva acompañada de una democratización del capital
 - provisión de servicios de infraestructura

Los requisitos fundamentales para el avance del proceso de reestructuración son un marco de concertación entre el sector público y el sector privado, la búsqueda de consenso en torno a la idea de una apertura gradual y la construcción de acuerdos políticos que permitan consolidarlo.

5. Crecimiento y Competitividad Internacional. Consideraciones sobre el Caso Chileno:

(Alejandro Jadresic)

Se presentaron las ideas contenidas en el documento que el expositor presentó al seminario. En él se enfatizan el papel central que tienen los procesos de inversión y de innovación tecnológica en el crecimiento y la competitividad internacional de una economía. Se formularon diversas hipótesis sobre los factores que en los últimos cincuenta años han obstaculizado el desempeño de ambos procesos en la economía chilena. Se destacó el desempeño relativamente débil del sector privado en estos ámbitos durante la vigencia del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, lo cual se habría debido no tanto a la falta de ahorro o subdesarrollo del sistema tecnológico nacional, sino al efecto negativo de diversas características estructurales del sistema económico y social del país sobre la propensión de los empresarios a invertir productivamente o innovar. En dicho período, el débil desempeño del sector privado fue parcialmente suplido por una activa aunque imperfecta participación del Estado en las actividades productivas. Se hizo referencia a las profundas transformaciones acontecidas en la economía nacional en las dos últimas décadas y a las razones por las cuales en el período su desempeño ha sido particularmente insatisfactorio.

Finalmente se sugirió que, no obstante los errores, conflictos y costos sociales en los que se han incurrido, el balance de los últimos cinco decenios no es tan negativo. Las condiciones económicas actuales parecen propicias para inducir un dinámico proceso de crecimiento sustentado en una competitividad internacional creciente, y el fortalecimiento de las actividades de inversión e innovación tecnológica. Sin embargo, se planteó que los desafíos para hacer realidad tal proceso son múltiples, algunos de gran magnitud. Entre ellos se destacó la necesidad de resolver los problemas pendientes de pobreza, el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y de la apertura al exterior, el

problema de la deuda externa y la satisfacción de la creciente demanda por servicios tecnológicos que se está originando en la actividad productiva.

6. Competitividad Internacional e Innovación
Tecnológica en la Industria
Metalmecánica Chilena:

(Jorge Beckel)

Se expusieron los resultados de un estudio sobre la industria metalmecánica chilena, realizado sobre la base de encuestas a dieciocho empresas del sector, escogidas en conjunto con la Asociación de Industrias Metalúrgicas y Metalmecánicas (ASIMET). Se encuestó también a representantes de una fundición y de la maestranza de una empresa minera. Se abarcó un amplio espectro de actividades metalmecánicas. Todas las empresas tenían una antigüedad superior a veinte años, estaban constituidas como sociedades anónimas cerradas y exhibían un tamaño medio en relación a la realidad chilena.

Los elementos centrales que se analizaron fueron los siguientes: características de las innovaciones tecnológicas efectuadas; importancia relativa del esfuerzo innovador y su relación con el proceso de inversión; factores que determinan la innovación tecnológica; marco institucional que ha condicionado la innovación tecnológica; desafíos que significa la incorporación de nuevas tecnologías. El estudio abarcó un período de cinco años (1983-87).

Los principales resultados fueron los siguientes:

a) Crecimiento

El crecimiento promedio del sector metalmecánico en el período analizado fue 10% anual. Sin embargo, hay diferencias sustanciales entre los distintos subsectores. Las empresas estudiadas exhibieron un crecimiento superior al promedio (trece empresas mostraron un crecimiento superior al 20% anual).

b) Tipos de producto

Las dieciocho empresas fabrican cerca de cuarenta líneas de productos. En veinte líneas de productos no se constataron importaciones de significación y no más de cuatro competidores.

c) Exportaciones

La mitad de las empresas exportan, pero sólo tres lo hacen en volúmenes significativos (más del 40% de las ventas). Las exportaciones están orientadas principalmente a los Estados Unidos y América Latina. Estas últimas en general no se dirigen a los países grandes (Brasil, México, Argentina).

d) Utilización de capacidad instalada

Tres empresas mostraron un nivel de utilización menor al 70% de su capacidad instalada, cinco empresas un nivel de utilización

entre 70% y 80%, y diez empresas un nivel de uso de la capacidad instalada superior al 80%.

e) Tipos de innovación

Diez empresas realizaron innovaciones en productos consistentes en adaptaciones de tecnología extranjera, sobre la base de capacidad de ingeniería local. En sólo tres empresas se incorporaron equipos avanzados que significaran innovaciones en procesos sustanciales. Prácticamente en todas las empresas se han incorporado sistemas computacionales al área de gestión, fundamentalmente para funciones contables y financieras. La utilización de computación en los procesos productivos propiamente tales es muy baja.

f) Marco institucional

Los procesos de innovación tecnológica se han basado principalmente en el autofinanciamiento. Se manifiesta dificultad para acceder a capital de riesgo, y un acceso muy limitado a fuentes de financiamiento de largo plazo. Se constata un efecto positivo de las políticas de compras estatales que se han promovido en los últimos años.

g) Desafíos futuros

Principales desafíos para el futuro son la formación y capacitación de recursos humanos, especialmente de técnicos de niveles intermedios, y la instauración de fórmulas expeditas de actualización de conocimiento técnico.

7. Resumen del debate

a) Sesión 1

Luego de las exposiciones referidas a los cuatro países considerados en el grupo de trabajo y a los dos trabajos presentados por miembros de la división, se dio inicio a un debate. Para encauzar su desarrollo se propuso como objetivo de la discusión estudiar qué acciones debían abordarse para fortalecer la capacidad de introducir innovaciones tecnológicas al sistema productivo y elevar su competitividad internacional. Se formularon cinco interrogantes básicas: ¿cómo influye el marco internacional? ¿cuál es la incidencia de las políticas macroeconómicas? ¿cuál debe ser el apoyo explícito a la innovación tecnológica? ¿cómo afectan los aspectos estructurales de la economía? y ¿cómo incide el contexto institucional-cultural?

Sin embargo, estas interrogantes orientaron el debate de manera parcial. Tempranamente surgió la idea que el proceso de reestructuración industrial, el cual es un gran desafío para los países de la región, trasciende con creces el problema tecnológico. En él están involucrados aspectos fundamentales de las sociedades que no pueden ser soslayados. Dentro de este marco se formularon diversas opiniones que se resumen a continuación.

Se señaló que un primer requisito para los países es definir una estrategia de desarrollo general, dentro de la cual la transformación industrial y la competitividad internacional son partes componentes. En dicha estrategia deben contemplarse los cuatro elementos básicos siguientes:

i) papel del estado: a partir de las lecciones que arroja la experiencia latinoamericana es necesario redefinir y redimensionar el papel del Estado. En el pasado se ha sobrevalorado la capacidad del estado como agente promotor de cambios. Se requiere un estado que sea eficaz;

ii) políticas macroeconómicas: se resalta la importancia de tener políticas coherentes, creíbles, que contribuyan a alcanzar un marco macroeconómico estable y que sean consistentes con los objetivos de desarrollo industrial. El buen manejo del tipo de cambio y de las tasas de interés son dos requisitos centrales;

iii) política industrial: se necesita una concepción sistémica de la política industrial que en general signifique un menor grado de intervención directa del estado en la actividad productiva, pero que garantice la provisión eficiente de servicios de infraestructura, la formación y perfeccionamiento de los recursos humanos, la disponibilidad de fuentes de financiamiento de largo plazo y el acceso a capital de riesgo.

iv) concertación social: es fundamental diseñar e implementar esquemas de concertación entre empresarios y trabajadores que promuevan una mayor equidad social y que le den estabilidad al sistema económico. Se indicó la necesidad de que el sector privado asumiera una mayor responsabilidad en áreas tales como la educación técnica o la conformación de centros de demostración tecnológica.

Se señaló que aun cuando no sea el único factor que incide en la reestructuración industrial, el tema tecnológico merece una alta prioridad en el diseño de políticas. Tres líneas de acción convenientes que se mencionaron fueron una mayor integración tecnológica de los países de la región, la modificación de la actitud de los agentes productivos hacia el tema tecnológico a través de la educación, y el perfeccionamiento de los mecanismos de financiamiento de la actividad innovativa, incluyendo los fondos de preinversión.

Se resaltó la necesidad de revitalizar el tema de la integración latinoamericana, pues esquemas que permitieran ampliar el tamaño de los mercados y el intercambio de experiencias podían facilitar la reestructuración de las economías de la región.

Finalmente, se indicó que un requisito para diseñar e implementar mecanismos eficientes de reestructuración industrial es saber qué tan ineficiente es la industria latinoamericana. Las aparentes ineficiencias podían deberse no a debilidades propias de los sectores industriales sino a servicios o insumos utilizados por ellos que son caros o provistos en forma inadecuada. Si éste fuese el caso, atención prioritaria debe

darse a la solución de los problemas que aquejan a los sectores e instituciones que proveen o sirven al sector industrial.

b) Sesión 2

La discusión se centró en el carácter que debía tener la reestructuración industrial y los mecanismos que debían utilizarse. Se reconoció que un mayor grado de apertura de las economías debía ser uno de los objetivos buscados; el problema de la deuda externa es un acicate para ello. Pero lograrla en forma eficiente no es tarea fácil. El caso colombiano sirvió para orientar el debate. Se indicó que implícito en la proposición de reestructuración del Banco Mundial existía una gran desconfianza en la capacidad de la burocracia estatal y su aparato administrativo. Existían dudas sobre la factibilidad de un modelo gradual y concertado. En consecuencia, una solución fundada en los mecanismos de mercado, aunque significara la destrucción de las industrias ineficientes para luego construir sobre aquellas que fueron capaces de resistir la competencia externa, aparecía como la única posible. El paradigma sería el caso chileno.

La discusión se centró entonces en el método que debe utilizarse para lograr la apertura. El modelo chileno implica costos que parecen muy altos. No se ve la necesidad de un modelo destructivo de la capacidad industrial construida en mucho tiempo y con grandes esfuerzos. Un problema central es el diagnóstico del nivel de eficiencia actual de la industria latinoamericana. Si su baja competitividad deriva de los servicios, infraestructura o insumos inadecuados, una apertura indiscriminada puede significar el desaparecimiento de sectores que en sí son eficientes. En principio, la gradualidad y la selectividad pueden evitar tales consecuencias negativas.

Sin embargo, se reconoce que los sectores públicos de la región tienen una débil capacidad de negociación y administración, y que las soluciones concertadas son difíciles de alcanzar. Se mencionan algunos ejemplos en los cuales tuvieron participación algunos integrantes del grupo. Pero también se indica que hay mecanismos que permiten facilitar la tarea, y que la excesiva burocratización o la corrupción pueden combatirse. Por ejemplo, se plantea que los sistemas que discriminan vía precio son más difíciles de corromper que los sistemas vía cantidad.

Asimismo, se recuerda que la necesidad de recurrir a esfuerzos de planificación y concertación no es generalizada para todos los sectores productivos. En algunos, la apertura y liberalización ya son un hecho o pueden alcanzarse en forma acelerada. En otros, la gradualidad y la concertación son necesarias.

Sin embargo, la reestructuración no consiste solamente en abrir los mercados al exterior. Se refuerzan algunas de las ideas vertidas en el día anterior, referidas a la necesidad de políticas y acciones que hagan más fácil y menos costoso el proceso de reestructuración. Aspectos claves son las políticas macroeconómicas, el apoyo crediticio y tecnológico a las empresas, y la búsqueda de nuevos mercados. Una forma de

conseguir la ampliación de los mercados es una mayor integración de la región, no en el sentido de fijarse metas inalcanzables, sino reestableciendo el comercio regional al menos a niveles ya alcanzados en el pasado reciente.

Finalmente, se enfatiza la necesidad imperiosa de tomar en cuenta el contexto social y político en que la reestructuración debe tener lugar. En este sentido, la solución constructiva que descansa en los principios de gradualidad y concertación aparece como el único aceptable desde el punto de vista social. El modelo chileno plantea una duda vital en el actual momento histórico de América Latina: su compatibilidad con el sistema democrático.

C. PAISES GRANDES: ARGENTINA, BRASIL Y MEXICO

Integrantes:

Argentina : Bruno Capra, Bernardo Kosacoff, Daniel Chudnovsky
México : José Casar, Julio López, Carlos Hernández
Brasil : Wilson Suzigan, José Ricardo Tauile, José Tavares de Araujo

1. El caso de Argentina:

A. Bernardo Kosacoff

La presentación del caso nacional de Argentina analizó los aspectos más sobresalientes del desarrollo industrial argentino de los últimos quince años en un contexto caracterizado por la inestabilidad macroeconómica. Primero se presentó una visión de los principales rasgos del sector industrial anterior a 1976. Posteriormente, se analizaron los principales elementos de la política económica en el período 1976-1983, poniendo especial énfasis en la etapa 1978-81, en la cual se instrumenta la política basada en el enfoque monetario del balance de pagos. En el tercer punto tratado, se estudiaron los efectos de esta política sobre la estructura industrial. En la cuarta sección, se analizaron las condiciones macroeconómicas imperantes en el gobierno democrático y las restricciones impuestas sobre el desarrollo industrial por elementos tales como el endeudamiento externo, la inflación, el deterioro fiscal y la desarticulación del proceso de acumulación y del mercado financiero, entre otros. Por último, se examinaron algunos de los rasgos actuales del sector industrial en un replanteo del modelo de industrialización vigente en la Argentina.

a) La industria antes de 1976

La etapa del proceso de industrialización argentino que se inicia con posterioridad a la crisis de los años 30 y se extiende hasta la ascensión del gobierno militar en 1976, se ha caracterizado por el desarrollo de industrias sustitutivas de importaciones bajo un fuerte esquema proteccionista, conformando una estructura industrial altamente diversificada y oligopolizada. Durante este período, el sector industrial fue el motor del desarrollo de la economía con un crecimiento fuerte, sin embargo, limitado por la restricción en el balance de pagos. La restricción del balance de pagos combinado con diversos rasgos

estructurales de la actividad manufacturera relacionados con el tamaño de las plantas, el grado de diversificación, el nivel de subcontratación y la capacidad tecnológica local dentro de un escenario industrial orientado hacia un reducido mercado interno, restringió las posibilidades de crecimiento sostenido del sector industrial, aunque se completó los casilleros de la matriz de insumo producto y se desarrolló un conocimiento ingenieril muy fuerte.

b) Cambios operados en el período 1976/83

La política económica de este etapa cambió profundamente las orientaciones con las que se desenvolvían hasta ese momento las actividades industriales. Basado en una filosofía de total confianza en los mecanismos asignadores de recursos del mercado y en el papel subsidiario del Estado, se estableció un programa de liberalización de los mercados y posterior apertura externa, que proponía la eliminación del conjunto de regulaciones, subsidios y privilegios; se procuraba así modernizar e incrementar la eficiencia de la economía.

Sin embargo, no se lograron las metas de modernizar e incrementar la eficiencia de la economía. Al contrario, el sector industrial sufrió la crisis más profunda de su historia por la superposición de varios factores negativos. Entre ellos sobresale la contracción de los mercados, por los bajos niveles de demanda de productos industriales locales, tanto interna por la competencia de productos importados, como externa por el fuerte atraso del tipo de cambio. A su vez, las altas tasas de interés que superaban largamente toda posibilidad de rentabilidad productiva y su constante crecimiento llevó a las empresas a niveles de endeudamiento que en muchos casos solían superar el valor de sus activos. Terminó este período de "liberalización" con la socialización de las pérdidas del sector empresarial y nuevas condiciones de protección (mediante la revalorización del tipo de cambio y las restricciones a las importaciones resultantes del abultado endeudamiento externo).

c) Efectos sobre la estructura industrial

Si bien la crisis afectó al conjunto de la industria, las ramas más afectadas fueron las más expuestas a la competencia internacional. Entre el año 1976 y 1982, la producción de textiles, ropa y calzado disminuyó en 35%, la madera y muebles en 40% y la de productos metálicos, maquinarias eléctricas y material de transporte en 30%. En cambio, otras ramas industriales dispusieron de distintos mecanismos para evitar esta competencia: presión de los sectores empresariales para continuar protegidos (azúcar, siderurgia), reglamentos legales sobre normas de fabricación (cocinas a gas), fabricaciones a medida e insumos muy idiosincrásicos de fabricación nacional (sectores metalmecánicos y químico), costo de transporte que brinda una protección natural (cemento), el manejo de redes de comercialización y distribución (cigarrillos, golosinas, automotriz).

Una de las transformaciones más importantes del sector industrial de este período ha sido el desarrollo de un reducido

número de grandes empresas de capital nacional que han liderado el desarrollo de algunos mercados oligopólicos, con alto peso en el sector industrial, especialmente dedicados a la fabricación de bienes intermedios (siderurgia, aluminio, papel, petroquímica y cemento). Estos cambios determinaron la pérdida de importancia de actividades como la industria metalmeccánica --más asociada al sendero madurativo y a la utilización de ingeniería y mano de obra calificada-- y, la mayor preponderancia de industrias de gran escala, de procesos continuos, intensivas en el uso de capital y de escasa generación de empleo.

d) Condiciones económicas durante el gobierno democrático

Durante la gestión del actual gobierno democrático, el cuadro macroeconómico se ha caracterizado por la inestabilidad. La persistencia del largo proceso inflacionario --que se inició con mayor intensidad a mediados de 1975--; el fuerte endeudamiento externo del país y la desarticulación del proceso de acumulación como resultados del fracaso de las políticas instrumentadas en el último gobierno militar; son algunos de los elementos que evidencian la profunda crisis económica --tanto en los aspectos monetarios como reales-- que afectan el desempeño de corto plazo, como al sendero de crecimiento de largo plazo de la economía.

e) Rasgos actuales del sector industrial

En la actualidad el sector industrial ha perdido su capacidad de generar empleo y ser motor del crecimiento de la economía. Las actividades manufactureras se han estancado en su conjunto, pero con una heterogeneidad creciente a su interior, con una diferenciación entre las firmas y en la organización de mercados. En este contexto se observa un grupo de empresas-- conformados por los grupos económicos nacionales, las empresas transnacionales y empresas medianas de fuerte dinamismo tecnológico-- que están extendidas a lo largo de la mayoría de los mercados y que hoy en día poseen una organización productiva más avanzada que en el pasado. La racionalización de sus procesos productivos, su conocimiento del escenario internacional, su desarrollo gerencial, la incorporación de tecnología de automatización, sus equipos de ingeniería, su capacidad financiera, etc., son características de estas empresas. Aún no ha sido evaluado el peso macroeconómico de estas firmas, ni el grado de difusión en el escenario local, como tampoco su estrategia de mediano plazo en el área productiva y tecnológica.

La viabilidad de un proceso de crecimiento sostenido y equitativo de la economía argentina está condicionada por la modalidad que asuma su proceso de industrialización. En esta área la existencia de distorsiones y externalidades invalida al mercado para dar las mejores señales en la asignación de recursos. La definición de un conjunto articulado de políticas explícitas macroeconómicas, sectoriales y micro, es un requerimiento básico para avanzar en la reconversión y modernización del aparato industrial. Para ello es condición necesaria un replanteo de la "ingeniería institucional" del sector público, que permita un mejor control de gestión y la

profesionalización de sus cuadros con el fin de instrumentar en forma adecuada una política industrial de mediano y largo plazo.

f) Las exportaciones argentinas

La estructura de las exportaciones argentinas se caracterizan por su conformación heterogénea. Por un lado, destaca la mayor importancia de las Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA), respecto a las Manufacturas de Origen Industrial (MOI). Por otro lado, sólo un reducido grupo de actividades alcanzan gravitación significativa en los mercados externos, en un contexto de actividades industriales dedicadas a atender casi exclusivamente la demanda doméstica. Asimismo, pese a que durante los últimos años no ha variado sustancialmente la orientación exportadora del sector industrial, se han suscitado modificaciones importantes en la estructura de sus ventas al exterior.

Al interior de los grupos MOA destaca el dinamismo exportador de la actividad aceitera, en contraposición con la fuerte pérdida de mercados externos que sufre la industria frigorífica. Mientras que en los grupos MOI se observa una caída del complejo metalmeccánico, los mercados externos adquieren creciente importancia para algunas industrias productoras de bienes intermedios de uso difundido. Estas se instalaron en los últimos años sobre la base de previsiones de mercado más optimistas que las que se dieron en definitiva en la realidad, por lo que han comenzado a exportar como respuesta al estancamiento de la demanda doméstica. Asimismo, llama la atención la fuerte incidencia de algunas firmas, que son determinantes en la conducta exportadora de varios grupos industriales y en el valor total de las exportaciones.

Resumiendo la discusión sobre las exportaciones argentinas, cabe una nota de cautela respecto de la validez de aquellos planteos que jerarquizan la aplicación de mecanismos de promoción comercial disociados de los evidentes cambios que se han operado en las condiciones de la oferta productiva. Tales cambios dejan en evidencia el imperativo de precisar aquellas actividades en las cuales el país está en condiciones de incrementar en forma sostenida su corriente exportadora. La definición de un nuevo perfil industrial y el diseño de una política sectorial que oriente en tal sentido las inversiones privadas, configuran el marco en el que la promoción de exportaciones puede generar las condiciones necesarias para superar las actuales insuficiencias.

B. Daniel Chudnovsky

Complementando y subrayando la presentación anterior se enfatizan tres puntos adicionales: inversiones, costos de oportunidad del capital e inestabilidad macroeconómica.

i) Inversiones: La fuerte transferencia de recursos hacia afuera por concepto de intereses y utilidades ha recaído muy fuerte sobre la inversión, comprometiendo el crecimiento futuro de la economía argentina. La relación entre las inversiones y el PIB que en el período pre-crisis (1970-1981) estaba en un 20.8% disminuyó a 12.7% en el período 1982-87. Esta fuerte caída del

coeficiente de inversión afectó tanto a la inversión del sector privado como a la del sector público.

Sin embargo, esto no significa que no hubiese inversiones. Por un lado, en el período de 1978-81, existió un impulso de importancia a la rama de máquinas y equipos, debido a fuertes sistemas promocionales a la inversión industrial y sobrevalorización de la moneda. Por otro lado, existe en algunos sectores de la industria una fuerte tendencia a la racionalización de sus procesos productivos y a la incorporación de tecnología de automatización. Adicionalmente se pudo observar en el último año una leve recuperación de las inversiones, pero aún no ha sido analizado su composición como tampoco su origen.

ii) Costos de oportunidad del capital: El fuerte incremento de la transnacionalización del ahorro con altas tasas de interés del dólar, también es un factor importante en el retroceso de las inversiones privadas del sector industrial, considerando la baja e inestable rentabilidad de partes del sector industrial.

iii) Inestabilidad macroeconómica: El carácter inestable del contexto macroeconómico se manifiesta entre otros en las restricciones del sector externo, el déficit estructural de las cuentas fiscales, el fuerte y continuo proceso inflacionario, la fragilidad y vista a corto plazo del mercado financiero, etc. Todos aquellos tienen una influencia negativa sobre el comportamiento y "performance" del sector industrial. Un buen ejemplo de esta inestabilidad e inflexibilidad de la economía argentina es el hecho que actualmente el "surplus" de divisas causa desequilibrios macroeconómicos, aunque el aumento de ingreso de divisas es una de las metas económicas.

2. El caso de Brasil:

A. Wilson Suzigan

Antes de presentar las nuevas políticas industriales de Brasil, se hizo un breve resumen del desarrollo industrial brasileño que llegó a desarrollo pleno en la segunda mitad de los años setenta, completando su esfuerzo hacia el mercado interno con una política de subsidios fuertes y hacia las exportaciones entre 1977-1979. Estos incentivos fiscales directos e indirectos alcanzaron en este período hasta un 66.5% del valor fob de las exportaciones. A continuación se procede a discutir la Nueva Política Industrial de Brasil a la luz de sus condicionantes internos e internacionales, tomando en cuenta como premisa básica que el bienestar y el interés nacional no se puede optimizar sólo por los mecanismos del mercado privado.

a) La nueva política industrial

En su conjunto, la Nueva Política Industrial se presenta como parte de un proyecto de la reducción de la intervención estatal en la economía (privatización, desregulación del aparato estatal, deburocratización); paralelamente a una liberación gradual de la economía y un cambio del agente dinámico de desarrollo hacia el sector privado. La necesidad de esta Nueva

Política Industrial se basa en el diagnóstico que la política de la sustitución de importaciones, aunque tuvo éxito en crear una estructura industrial diversificada y bien integrada, creó una industria con una tecnología atrasada y con bajo nivel de eficiencia y calidad de la producción industrial y que por estas razones es poco competitiva. Tomando en cuenta la revolución tecnológica en la economía internacional, se teme perder las ventajas comparativas tradicionales. Por esta razón el desafío mayor que enfrenta Brasil en los próximos años, sería de carácter tecnológico.

Se pueden identificar tres principales instrumentos de la Nueva Política Industrial que se aplicarán por el Consejo de Desarrollo Industrial:

i) El análisis de complejos industriales que acaba con la sectorialización del análisis económico de la economía y enfatiza mejor las articulaciones entre los sectores de la industria. Se analizará y evaluarán todas las políticas económicas tomando en cuenta las cadenas de producción y sus efectos sobre otros complejos industriales.

ii) Programas de desarrollo tecnológico proveen nuevos incentivos en la capacitación empresarial en el área de desarrollo tecnológico industrial, estimulando y aumentando los gastos en I & D, mediante la reducción de aranceles a la importación de bienes de capital y materiales destinados a actividades de desarrollo tecnológico, la aceleración de las depreciaciones de los bienes de capital nacionales, y la deducción de los pagos por concepto de "royalties", asistencia técnica o científica.

iii) Se mantienen los programas especiales de exportación (BEFIEEX) y extiende su función ligándolos muy estrechamente a los objetivos de la política industrial y se los entiende como instrumentos propios de la modernización, con mirada al aumento de la productividad y el incremento de las exportaciones industriales.

b) Comentarios sobre la Nueva Política Industrial

Se critica la Nueva Política Industrial sobre todo en los siguientes puntos:

i) A los beneficios otorgados les falta selectividad y un otorgamiento más automático. Sobre todo sería necesario eliminar o reducir los beneficios ya existentes y usar los recursos adicionales para el saneamiento de las finanzas públicas.

ii) La persistencia de un sistema de protección caracterizada por aranceles altos, limitaciones por medio de cuotas y regímenes especiales de importación con beneficios fiscales (reducción de impuestos, etc.). Ello desperdicia la oportunidad de usar las tarifas aduaneras como instrumento importante de la política industrial.

iii) Los incentivos en cuanto al desarrollo tecnológico no son considerados suficientes.

iv) La inestabilidad de variables macroeconómicas puede desarmar la eficiencia de la Nueva Política Industrial. Especialmente el deterioro de las finanzas públicas puede causar la imposibilidad de encontrar fondos suficientes para el financiamiento de los incentivos. También la necesidad de crear grandes superávits en el balance comercial puede crear un conflicto con la necesidad de modernizar el parque industrial a través de importaciones de maquinaria y equipos avanzados.

v) La concentración de poder en el Consejo de Desarrollo Industrial y el hecho que los instrumentos principales son de tipo discrecional, se contradice con el objetivo de disminuir la influencia del Estado.

vi) Los incentivos de desarrollo tecnológico son demasiado limitados a sectores industriales particulares (aparte de los incentivos de incrementar gastos de I & D que también son muy limitados). No se puede esperar de estas medidas un aumento de la competitividad general en la economía o la amplia generación y difusión del progreso tecnológico.

c) Conclusiones

En resumen, para que tenga algún éxito la Nueva Política Industrial, sería necesario:

i) Una compatibilización adecuada de los instrumentos utilizados, entre ellos mismos, y entre las restricciones de corto plazo en cuanto a finanzas públicas y al sector externo;

ii) Una mejor coordinación entre los organismos estatales (CDI, CPA, CACEX, Sistema BNDES, FINEP, SEI y otros).

iii) El mejoramiento de la articulación entre empresarios y gobierno que es muy frágil.

iv) El repensamiento de las zonas de procesamiento de exportación, que en una economía tan integrada y con un mercado doméstico tan grande como la de Brasil, causan serios problemas en la estructura industrial y pueden destruir sectores industriales enteros.

v) Debido a las grandes deficiencias estructurales de la economía brasileña, una política industrial debe ser integrada en una estrategia más global del desarrollo económico y social. Sólo de esta manera será posible alcanzar una competitividad auténtica, basada en productividad, tecnología y calidad, en contraste con la competitividad alcanzada mediante recesión interna, depresión de los salarios y concesiones fiscales.

B. José Ricardo Tauile

Esta presentación analiza la lógica del proceso de desarrollo económico y tecnológico de Brasil, planteando la necesidad de comprender las especificidades del tejido industrial de Brasil y

de repensar la lógica de la organización social de la producción en Brasil, tanto al nivel micro como al nivel macro, en vez de llamar abstractamente a la modernización de la industria a través del uso de nuevas tecnologías o a través de la apertura de la economía al capital extranjero. Se enfatiza que el aspecto más importante en la introducción y el uso de nuevas tecnologías es la organización social, cuyo efecto en términos de incremento de la productividad generalmente es mucho más alto que el efecto aislado generado por la nueva tecnología.

b) Desarrollo tecnológico en Brasil

El proceso de industrialización en Brasil era muy intenso durante un periodo largo. Durante 50 años (entre 1930-1980) el sector de industria creció un promedio de 7%. Hoy existe una industria bien desarrollada que satisface casi todas las necesidades por productos industriales. Solo el 5% del producto es importado. En este tiempo también se desarrollaron los sectores de tecnología de punta. Brasil es productor de máquinas de control numérico, de sistemas manufactureros flexibles, de sistemas de CAD, de robots, etc., y aumentó considerablemente su producción en los últimos 6 años, aunque su producción es muy cara en comparación con los precios internacionales. Cabe constatar que hasta ahora no hubo intención de integrar políticas industriales con políticas tecnológicas, aunque existe la necesidad de integrarlas.

c) Predominio de la organización social de producción sobre el determinismo tecnológico

Muchas veces se habla de las nuevas técnicas de organización social de producción dentro de la fábrica ("just in time", "change over time", "zero defects", etc.) y fuera de la fábrica (o sea sistema de subcontratación), como si estuvieran ligadas estrechamente a las nuevas tecnologías de automatización flexible. Es cierto que esto es así en muchos casos, especialmente en el de Japón. Sin embargo, cabe señalar que no se trata de la misma cosa como muestra la evidencia histórica: los efectos de la introducción de nuevas tecnologías ("hardware") siempre son mayores cuando se habían implementado las nuevas tecnologías de organización social ("software organizacional") con anterioridad.

El mejor ejemplo de este tipo representan las cuatro grandes transformaciones productivas de la industria automotriz. El predominio de los aspectos organizativos del trabajo sobre los aspectos de la tecnología "pura" también se pueden mostrar con ejemplos ilustrativos de la industria de automóviles. El primer ejemplo es el tiempo necesario para la reprogramación de equipos flexibles (change over time). El cambio de los moldes de las prensas de secciones de estampado de los ensambladores norteamericanos, fue reducido de 8 horas a 45 minutos, mientras Mazda lo hace en 2 minutos. Es claro que disponiendo de equipos básicamente similares, el factor más importante para esta gran diferencia productiva es el factor organizativo.

Un segundo ejemplo se refiere a la inclusión de los trabajadores japoneses dentro del proceso de desarrollo

tecnológico: en 1960 hubo 9.000 sugerencias de mejoramiento de productos o procesos de parte de los trabajadores de Toyota, o sea, una sugerencia por trabajador, de las cuales el 39% fueron implementadas. En 1983 hubo 1.655.858 de estas sugerencias, o sea un 31,8 sugerencias por trabajador con una cuota de implementación de 96%. Es claro que un clima de este tipo de progreso tecnológico es difícil imaginar en un ambiente social de conflicto entre empresarios y trabajadores, donde el resultado para el trabajador puede ser la racionalización de su puesto de trabajo. Otros ejemplos serían el tiempo del "turn-over" del "stock" o la producción "just-in-time".

d) Bienestar social y competitividad internacional

El hecho que un país venda productos en el mercado internacional, no significa que sea competitivo a nivel internacional. Es cierto que el precio correcto es importante, sin embargo no es el único criterio. Factores como política de cambio, acceso y control de los canales de comercialización y de crédito, requisitos técnicos, también son muy decisivos.

Analizando las ventajas comparativas de las exportaciones de Brasil, resulta que no existen factores comunes para todas las exportaciones manufactureras, sino existen diferencias según sectores o complejos industriales. Es importante señalar que los salarios bajos vigentes en Brasil no son condición sine qua non para la participación brasilera en el mercado mundial. Adicionalmente, la demanda de modernizar y automatizar para la exportación es demasiado general e ignora diferencias específicas de los sectores y complejos industriales, diferencias de las diversas actividades dentro del proceso productivo y también las condiciones socio-económicas vigentes como los intereses estratégicos del país. El análisis del sector textil por ejemplo muestra que, debido a los bajos salarios, la automatización solo ocurre en etapas muy específicas dentro del proceso de producción por razones de precisión, calidad, etc.

Para llegar desde la competitividad espúrea hacia una competitividad auténtica, es necesario buscar el aumento de productividad mediante la incorporación de progreso técnico que implica también la elevación del bienestar de la población.

La necesidad de la elevación del nivel de vida de la población en Brasil es muy evidente, considerando la mala distribución del ingreso en Brasil. Según datos del Banco Mundial, Brasil ocupa el último lugar en una comparación de 50 países. Un 10% de la población recibe cerca de 50% del ingreso nacional. En contraste a la competitividad auténtica, la competitividad espúrea, basada en la devalorización de la moneda local, subsidios varios etc., no permite una inserción estable en los mercados internacionales, y en el largo plazo conduce a la erosión de la cohesión social, que a su vez pone en peligro la inserción en los mercados internacionales.

e) Conclusiones

Para establecer una competitividad auténtica que también aumente el nivel de vida de la población no basta concentrarse en

la modernización del equipamiento. Se tiene que modernizar también las relaciones laborales (incluyendo salarios), mejorar la estructura productiva global (inclusive la infraestructura física, de educación, etc.) y priorizar las tecnologías organizativas. Especialmente pequeñas y medianas empresas pueden jugar un papel muy importante para el desarrollo de las tecnologías organizativas tanto en el nivel micro (cooperación con trabajadores), como en el nivel macro (incrementando las relaciones del tejido industrial). Así sería posible aplicar la técnica organizativa de "just-in-time" no solamente dentro de la empresa, sino también fuera de la empresa (subcontratación) con el siguiente aumento de productividad.

La utilización de nuevas tecnologías sería importante especialmente para ofrecer economías de escala en mercados con alta fluctuación de demanda, con mercados altamente diferenciados, en exportaciones con contenido alto de tecnología y la construcción de bienes de capital. Paralelamente es necesario aumentar masivamente las inversiones en ciencia y tecnología, en la educación básica y en la capacitación constante de los trabajadores, para el manejo y el desarrollo adecuado de estas tecnologías.

C. José Tavares

Es importante en el contexto de la presente discusión de plantear la necesidad de una protección "racional" opuesta a las políticas erráticas de sustitución de importaciones. La postura "clásica" de abrir las economías y terminar con subsidios es criticable, porque esta postura no se da cuenta que siempre están involucradas de una u otra manera transferencias de sectores de la sociedad hacia otros sectores. Abolir la protección y terminar con subsidios, no termina con estas transferencias sino sólo cambia su dirección. Por eso se postula la necesidad de una protección razonable y subsidios racionales. Este nuevo esquema también debería implicar la terminación y no la continuación indefinida de esquemas anteriores de protección.

3. El caso de México:

A. José Casar

Esta exposición del caso nacional de México pone énfasis en el cambio radical en la política industrial mexicana, provocado por la crisis de la situación de la balanza de pagos al principio de los años ochenta. Contrariamente a las medidas que se han aplicado en México (énfasis en mecanismos del mercado y libre comercio) se concluye que será necesario una política industrial activa y discriminativa dentro de una estrategia global de desarrollo. Para tener éxito, es importante que ésta no sea formulada por un grupo exclusivo de la sociedad sino que se convierta en un verdadero objetivo nacional.

a) Apertura comercial y política industrial

En los años ochenta, por razones de la crisis económica, se introdujo un programa económico de estilo ortodoxo y se abrió casi totalmente la economía mexicana. El nivel de aranceles para

el conjunto global de la economía mexicana se redujo drásticamente a 6% (hoy). Aunque los resultados de esta apertura drástica han tenido efectos recesivos sobre la industria, la política mexicana actual tiene gran confianza en que el mecanismo más eficiente de que dispone la sociedad para asignar sus recursos escasos es el del libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda. Por lo tanto esta proposición ha significado el descrédito de la política industrial como instrumento para influir en la determinación del perfil productivo y de la inserción del sector industrial en el comercio internacional. En vez de una política industrial activa se concentra en una política de apertura comercial con el propósito de, simultáneamente, elevar el grado de competencia en lo interno y conducir a una inserción óptima en los flujos de comercio internacional.

Sin embargo, existe una amplia discusión internacional, respaldada por experiencias recientes, que pone énfasis en el hecho de que la asignación de recursos basada exclusivamente en las señales del mercado sería incapaz de alcanzar metas mínimas para el desarrollo industrial. No existe un marco de política industrial simple que se pueda aplicar con éxito a todas las industrias de manera indiscriminada. Al contrario, existe la necesidad de aplicar políticas discriminatorias según características particulares de la industria/empresa en cuestión y del interés nacional.

b) Estructura industrial y de mercado

Aunque se desarrolló tempranamente la industria de bienes de consumo duradero en México, la industria mexicana de los años ochenta todavía tiene su peso mayor (40%) en la producción de bienes de consumo básico y tradicional (y en la producción de insumos específicos para ellos). El 30% de la producción se compone de insumos de uso generalizado. Los bienes de consumo moderno y sus insumos específicos, por su parte, dan cuenta del 18% del producto industrial y los bienes de capital representan el 11% restante. En términos del tamaño de la empresa, es interesante constatar que la empresa mediana tiene una baja participación en la producción (alrededor de 8%), mientras la pequeña industria genera alrededor de un tercio de la producción.

Si se jerarquiza a las industrias por su tamaño y por el grado en que su producción entra en la producción de otras industrias, destaca la menor importancia de los insumos pesados y de los bienes de capital de uso general (solo 21% del producto) en comparación con los bienes de salario (35%) y los bienes de consumo (44%). En esta baja participación del primer grupo radica tal vez la diferencia más importante entre una industria desarrollada y una subdesarrollada por su impacto sobre el progreso técnico y el comercio.

c) Auge de las exportaciones

El auge espectacular de las exportaciones manufactureras de México en los últimos 10 años (creció dos veces en este período), a primera vista parece contradecir la mención de

desindustrialización a consecuencia del programa ortodoxo. Especialmente en los últimos 2 años se notaba el rápido crecimiento de estas exportaciones: desde 7 billones de dólares en 1986 a casi 14 billones de dólares. Sin embargo, analizando la composición de las "nuevas" exportaciones, resulta que no cambió esencialmente la composición. Cerca de 3.5 billones de dólares se explican por las empresas transnacionales que usan a México como plataforma de exportación de automóviles (dirigido básicamente hacia los Estados Unidos). Además, cerca de 60% de las exportaciones manufactureras se explican por insumos intermedios (derivados de petróleo, siderurgia, cobre). El crecimiento de estas exportaciones no se puede mantener en el futuro, debido a la insuficiente capacidad en acero y petróleo frente a un crecimiento de la demanda doméstica respectiva. También cabe señalar que el auge de las exportaciones fue en periodos de subvalorización de la moneda local.

d) Algunas implicaciones de política industrial

Se puede identificar cuatro áreas en que deben fijarse metas para una estrategia de política industrial que incide directamente en la asignación de recursos:

i) Política de desarrollo sectorial para llenar los "huecos" de la industria mexicana en las actividades básicas, donde la inexistencia de estas industrias implica un lastre de importaciones insensibles a las modificaciones de política comercial o de tipo de cambio y por la incorporación del progreso técnico. Se puede pensar en coinversiones públicas privadas o públicas extranjeras, o bien, en la promoción activa de inversión extranjera directa.

ii) Política de inversión extranjera directa que toma en cuenta las diversas condiciones y estructuras de mercado. Sus medidas pueden incluir desde la promoción activa y selectiva hasta la negociación de la entrada al mercado según prioridades nacionales.

iii) Política de concentración o política de competencia: considerando la disyuntiva entre eficiencia técnica (y por tanto fomentar la consolidación de empresas líderes), ahí donde las economías de escala y el dinamismo tecnológico sean mayores y viceversa.

iv) Política industrial y comercio exterior: una política general indiscriminada que no tome en cuenta las peculiaridades tecnológicas y de mercado de cada grupo de industrias, está condenada al fracaso. El tipo de especialización basada exclusivamente en las ventajas comparativas y apoyadas solamente en la apertura irrestricta y la subevaluación del peso, tampoco será compatible con un alto ritmo de crecimiento.

B. Carlos Hernández

a) Ajuste y cambio estructural

En esta intervención se profundizarán los aspectos de ajuste y cambio estructural que experimentó la economía mexicana

a partir de 1983. Los dos grandes propósitos de la política perseguida desde entonces fueron: estabilización y cambio estructural diseñado para inducir un desarrollo orientado al exterior.

Ante la persistencia de la crisis, se llegó a la conclusión de que el régimen de protección a la industria obstaculizaba fuertemente un proceso de desinflación rápido. En consecuencia, la reintroducción de paquetes de ajustes a mediados de 1985 y a fines de 1987, se ha visto acompañada de medidas significativas de liberalización comercial. La reforma comercial pasó a ser un ingrediente central, que simultáneamente combate a la inflación e induce la reestructuración del aparato productivo.

En cuanto al cambio estructural, la intención era transformar de raíz la composición y el desempeño del aparato productivo, exponiéndolo a la competencia industrial. Las características más sobresalientes de este nuevo modelo de desarrollo son entre otras: (i) mayor énfasis en el papel del mercado en la asignación de recursos; (ii) el sector empresarial como actor principal de la actividad económica; (iii) exportaciones no petroleras como motor de crecimiento global; (iv) un crecimiento mayor sustentado en el ahorro interno.

A pesar de la intención de fomentar la "nueva" estructura industrial a través de inversiones y progreso tecnológico, las decisiones de estabilización recibieron principal atención por encima de los planes de fomento industrial.

b) Comportamiento industrial

Uno de los principales rasgos distintivos de la industria en el período aludido, es encontrarse inmersa en una recesión prolongada, de tal manera que el nivel de producción esperado para fines de 1988 será muy similar al de 1981. Además, tanto la inversión pública como la privada han disminuido drásticamente en estos últimos años. No obstante, el estancamiento de la actividad industrial, la relación de condicionamiento mutuo entre el dinamismo del conjunto de la economía y el desempeño del sector manufacturero, no parece haberse alterado, aunque se registran cambios importantes dentro del sector manufacturero, dependiendo de la sensibilidad de la demanda a cambios en el ingreso.

c) Transformación del patrón y régimen de comercio exterior

El régimen de comercio exterior de México se transformó rápidamente y sustantivamente en el pasado reciente, en tres aspectos fundamentales: adquisición de nuevos y significativos compromisos internacionales (Gatt, acuerdos bilaterales con Estados Unidos); modernización del marco institucional de apoyo y la agilización de los trámites burocráticos; liberalización de la política comercial, disminuyendo drásticamente el nivel de la protección. Los estratos o niveles arancelarios promedio, ponderados con el comercio, pasaron de 13 a 5% entre 1983 y 1987, y la tarifa máxima se redujo del 100% vigente en 1982, a 20% en diciembre de 1987.

Las modificaciones en el patrón de comercio se manifestaron tanto en los flujos de importaciones como en la exportación. Aunque el nivel absoluto de las importaciones cayó drásticamente desde 24 mil millones de dólares a 13 mil millones de dólares, se elevó el coeficiente de importaciones sobre demanda interna de 12.5 a 14% entre 1982 y 1986. Por lo tanto, la caída de las importaciones no es atribuible a un proceso de sustitución, sino a la recesión económica de las mercancías extranjeras. Además, a partir del plan de choque como es el pacto de solidaridad económica (competencia extranjera como instrumento antiinflacionario), las importaciones del sector privado han aumentado a un ritmo promedio de 64% en el primer semestre de 1988 (bienes de consumo 164%, insumos intermedios 60%, bienes de capital 50%).

En cuanto a las exportaciones, aunque se aumentaron las exportaciones manufactureras espectacularmente, éstas muestran serias debilidades. La oferta exportable está altamente concentrada en pocos bienes y en pocas empresas, por demás empresas transnacionales. Además, el despliegue del impulso exportador tiene lugar a partir de la prolongada etapa de subvaluación del peso. Un tercer factor estrechamente asociado, es la competitividad alcanzada mediante la caída del salario real, que es la contraparte de la subvaluación. En la medida que haya sido decisivo el dinamismo exportador será espúreo y limitado.

Por último vemos, al menos en teoría, que la reforma comercial elimina en principio el sesgo anti-exportador del proteccionismo, estimulando por esta vía las exportaciones. Sin embargo, en el caso de México se encuentra empíricamente que sectores que disfrutaban de alta protección efectiva, han mostrado un muy buen desempeño en sus exportaciones, como es el caso de la industria automotriz. En este caso, bien puede ser que el programa sectorial vigente haya inducido las exportaciones.

C. Julio López

Esta presentación analiza la evolución de la industria manufacturera mexicana desde la crisis de la deuda hasta la fecha. Se pone énfasis en tres áreas, complementando y profundizando las presentaciones anteriores sobre el caso nacional de México: evolución global del sector; el comercio exterior manufacturero; la evolución de la inversión, del capital y de las capacidades productivas.

a) Evolución global del sector

La política del pago de la deuda externa mediante un ajuste contractivo y un cambio estructural hacia la liberalización del comercio exterior, ha sido un golpe duro para la industria mexicana: mientras en el período 1971-1987 el PIB manufacturero creció levemente por encima del PIB total (4,5% y 4.3% respectivamente), entre 1982 y 1987 el PIB total cayó a una tasa anual de 0,2% y el PIB manufacturero lo hizo a un ritmo de 0.4%.

Como ocurre normalmente, la recesión ha tenido un impacto diferenciado en cada una de las divisiones (CIIU) del sector

manufacturero. Las más afectadas fueron las divisiones 8, de productos metálicos, maquinaria y equipo, la división 9, de otras industrias manufactureras, la división 3 de industria de la madera y productos de madera, y la división 2 de textiles, prendas de vestir e industrias del cuero. Este comportamiento diferenciado de las divisiones y ramas se asocia obviamente con la distinta elasticidad-ingreso de la demanda de cada una de estas divisiones.

No solamente se retardó sustancialmente el crecimiento industrial, sino la industria también perdió su rol como creador neto de puestos de trabajo: en el periodo 1971-1986, la ocupación en la manufactura creció a un ritmo de 2.08% (frente a 3.3% para toda la economía). Sin embargo, en el periodo último el crecimiento de empleo ha sido negativo: -1.27% en conjunto con una reducción del crecimiento de la productividad importante desde 3% a 0.2%. En cambio para la economía en su conjunto, el empleo siguió creciendo, aunque ahora con ritmo más pausado. Cabe señalar que en adición a este desarrollo negativo de empleo manufacturero, cayeron tanto los salarios reales manufactureros, como la participación de los salarios en el PIB sectorial.

b) Comercio exterior manufacturero

Las exportaciones manufactureras tuvieron un comportamiento muy dinámico en el periodo reciente, particularmente a partir de 1983. Entre 1983 y 1986, se alcanzó una tasa anual promedio de crecimiento de 25%. El mayor esfuerzo exportador también se refleja en una elevación de la participación de las exportaciones en el valor bruto de la producción. Se constata que la misma sube casi tres veces entre 1982 y 1987 --de 0.043 a 0.116-- mientras ocurren aumentos en todas y cada una de las divisiones de la manufactura, y en casi la totalidad de sus ramas (aunque las exportaciones han sido concentradas en pocas ramas, 75% de las exportaciones en las 10 ramas más importantes).

Sin embargo, el dinamismo exportador no compensó con ventas externas la caída del mercado doméstico. Se observa que al nivel de las ramas de la manufactura no existe ninguna asociación estadística entre las tasas de crecimiento del PIB y las tasas de crecimiento de las exportaciones, aquellas que tuvieron el mejor desempeño exportador no fueron necesariamente las que alcanzaron un crecimiento más veloz del PIB.

En cuanto a las importaciones, hubo grandes descensos en el periodo 1981-1983, para luego subir de nuevo y volver a caer en 1986. A pesar de la caída sustantiva de importaciones el coeficiente de importaciones sobre demanda interna aumentó de 0.125 a 0.140 entre 1982 y 1986. Esto permite inferir que el descenso de las importaciones se debió más bien a la caída generalizada de la producción ocurrida en este periodo, y más particularmente a la baja de la inversión, así como el descenso de la producción de la división 8 que aconteció en el ciclo recesivo reciente. Cabe añadir que en el último año hubo de nuevo un cambio dramático de las importaciones con el nuevo programa de estabilización. Aumentará hasta 60% y más en varias ramas importantes.

c) Evolución de la inversión, el capital y las capacidades productivas

La evolución reciente de la manufactura se ha caracterizado por una caída de la inversión y un debilitamiento del ritmo de crecimiento del capital: mientras en el periodo 1978-81 la inversión creció a una tasa muy elevada (19,4%), tuvo una enorme caída en el periodo reciente con un ritmo de expansión negativo de 22,8%. Contrariamente a lo que se puede esperar, el aumento de las exportaciones no resultó en un aumento sino en un descenso menos acelerado de la inversión de los sectores exportadores.

En cuanto a las capacidad de producción existente, se puede decir que en general hay capacidad ociosa en la industria, y por lo tanto la producción se podría expandir sin dificultades (aunque existe una gran heterogeneidad en las divisiones y ramas en cuanto a la dotación de equipo y la disponibilidad de capacidades productivas). Se recomienda una política selectiva de sustitución de importaciones para aprovechar esas capacidades ociosas sin demasiados problemas ni costos de inversión. También se recomienda una política selectiva de inversiones en los casos donde existe una insuficiencia de capacidades localizadas (por razón de la extrema heterogeneidad). La tarea más urgente por ahora, sería el diseño y la puesta en ejecución de una política reactivadora y de inversiones para evitar una destrucción severa del aparato productivo existente.

Discusión

Los siguientes puntos reflejan la discusión acerca de los casos nacionales presentados. Estos se analizan en la forma de conclusiones.

1. Los tres países se han caracterizado, hasta la década del 70, por haber transitado un largo sendero de evolución industrial bajo las condiciones típicas de un modelo sustitutivo de importaciones. Durante el mismo, el sector industrial impulsó el crecimiento económico, la generación de empleo y la modernización de las sociedades. En este desarrollo se generaron una importante cantidad de conocimientos en el área productiva en base a esfuerzos endógenos de desarrollo ingenieriles.
2. Estos aspectos positivos, sin embargo involucraron costos sociales y generación de problemas estructurales. En el primer aspecto, los sistemas de protección y de transferencias de ingresos viabilizaron la industrialización, pero no siempre los procesos de maduración deseados. Por otro lado, la organización de los mercados no resultaron en estructuras eficientes, observándose pérdidas de economías de escala y de especialización, que afectaron al clima de competitividad.
3. Este largo proceso evolutivo, se interrumpe bruscamente en los últimos años, en particular en el caso argentino con la aplicación del programa de apertura en el periodo 78/81, y en el caso mexicano por el shock petrolero y el programa ortodoxo reciente.

4. La década del 80 se presenta con un panorama muy distinto en cuanto a la evolución de los principales indicadores industriales --los efectos de la inestabilidad macroeconómica y de la crisis del sector externo, implican la pérdida de crecimiento del producto, el empleo y las inversiones.
5. Este contexto recesivo replantea las condiciones futuras de industrialización. Por un lado, la existencia de mercados con imperfecciones, falta de información, externalidades, indivisibilidades, etc., asociado al carácter tardío de la industrialización de estos países, cuestiona el rol del mercado como el mejor asignador de recursos. Por otro lado, la regulación de las actividades industriales, se presenta a estos países como una sumatoria de innumerables regulaciones, que no tienen evaluaciones ex-ante ni ex-post, ni están articulados a un programa de mediano y largo plazo. La resultante de los mismos no ha cumplido en muchos casos con los objetivos de eficiencia y equidad. En este sentido, uno de los desafíos actuales es un reordenamiento y discusión de estos distintos instrumentos para el logro de un nuevo estilo de industrialización.
6. En este replanteo de la industrialización es imposible desconocer el contexto macroeconómico. La inestabilidad de las principales variables macroeconómicas, caracterizada por la persistencia de procesos inflacionarios, déficits fiscales estructurales, fragilidad de los mercados financieros, deterioro de los procesos de inversión y el condicionamiento del endeudamiento externo, genera un conjunto de elementos muy adversos para el financiamiento del desarrollo industrial, tal como fue realizado en el pasado. La solución de estos problemas, a través de la generación de superávits comerciales, no ha dado los resultados esperados, y ha generado dificultades adicionales.
7. Uno de los puntos más destacados en el grupo de trabajo es la existencia --con distintas intensidades en cada país, en cada sector y a nivel e las firmas-- de una capacidad ingenieril desarrollada en el largo proceso de industrialización. Con la acumulación de habilidades en las áreas de tecnología de producto, de proceso y de organización de la producción, actualmente la región cuenta con un punto de partida muy significativo para repensar el desarrollo y mejor utilización de los recursos humanos altamente calificados.
8. Dentro de las fuentes de competitividad reveladas en el comercio exterior, se observaron las siguientes categorías:
 - el aprovechamiento de recursos naturales
 - la existencia de mano de obra barata, que permite el comercio pero evidentemente fue muy cuestionado en su viabilidad y justicia en el largo plazo.
 - el desarrollo de plantas cercanas a la frontera internacional que en algunos casos implicaron altos

subsidios previos, pero que actualmente son competitivas

- la existencia de sectores en que maduraron capacidades tecnológicas y que generalmente están asociadas al uso intensivo de mano de obra calificada
- corrientes de comercio ligadas a las empresas transnacionales y a intercambios negociados
- exportaciones basadas en tipos de cambio elevados y distintos mecanismos de subsidios

9. Un aspecto fundamental para ser evaluado es la factibilidad de incrementar la integración y complementación productiva en el espacio regional. La discusión de las nuevas inversiones, de las reestructuraciones productivas y de la especialización internacional pueden tener en el mercado conjunto latinoamericano alternativas de interés común.
10. El estilo de industrialización presente ha estado muy dissociado del objetivo de equidad. Se observó en los países una inadecuada concentración de la riqueza, una persistente caída del salario real, una no utilización plena de la mano de obra y un deterioro de los servicios sociales del gobierno cuya tendencia, evidentemente, debe ser modificada.

IV. COMENTARIOS FINALES

Van Dijck: Quiero vincular los temas de reestructuración industrial, eficiencia y competitividad internacional con el concepto introducido por Fajnzylber: el del casillero vacío. El síndrome del casillero vacío refiere a la incapacidad histórica de América Latina de combinar altas tasas de crecimiento con un movimiento hacia mayor equidad. No es tan difícil de vincular estos objetivos con la reestructuración industrial, ya que esto fue precisamente el núcleo del debate sobre comercio y desarrollo en la década de los setenta. En aquel debate, nutrido con un gran número de estudios, entre otros de la OIT, se analizaba el uso de factores trabajo (con distinción de diferentes escalas de trabajo calificado) y capital en los sectores de sustitución de importaciones y de exportaciones. En la actualidad el enfoque se dirige más bien hacia el uso de divisas por sectores, o sea hacia su impacto en la balanza de pagos. Para vincular entonces reestructuración industrial, competitividad internacional y distribución de ingresos creo que es oportuno hacer tres comentarios que todos parten de aquellos aspectos ahora "olvidados" del debate en los años setenta.

Primero, que un cambio en el sistema de incentivos tendrá importantes efectos de empleo y de ingreso ponderado. Estos efectos no se limitan a los sectores que experimentan cambios en la asignación de recursos (los sectores de exportación y sustitución de importaciones) sino se extienden a toda la economía a través del efecto de cambios de demanda originado por el efecto sobre la distribución de ingresos. La mayoría de los estudios de los años setenta indican que por unidad de valor agregado la producción de exportación es bastante más intensivo en el uso de trabajo que los sectores sustituidores de importaciones, y que el efecto de ingreso ponderado es también más alto. Esto no debería ser tan sorprendente si recordamos que

la sustitución de importaciones crea un elemento de renta en la distribución de ingresos, y al eliminar la protección se elimina el elemento de renta y se mejora la distribución de ingresos.

Un segundo punto es que si las nuevas políticas fomentan mejor que antes a las empresas pequeñas y medianas, esto probablemente también tendrá un efecto positivo sobre la distribución de ingresos, dado que la pequeña y mediana empresa generalmente es más intensivo en el uso del factor trabajo mientras que los ratios capital/producto no difieren significativamente de la gran empresa.

Tercer punto de importancia es la necesidad de contar con recursos humanos bien calificados para poder competir en el mercado internacional. América Latina parece no tener grandes ventajas comparativas en sectores intensivos en el uso de mano de obra barata y no-calificada, ya que en esto los países densamente poblados de Asia estarían en mejores condiciones. Educación, capacitación, investigación y desarrollo, son por lo tanto áreas de inversión fundamentales para lograr un crecimiento eficiente con mejoramientos en la distribución de ingresos.

Andrés Bianchi: Creo que los comentarios que se han hecho en este seminario son iluminadores y algo novedosas, al menos para esta sala. En este estilo voy a hacer comentarios algo irreverentes sobre cinco temas.

Primero sobre la "protección frívola". Se dice que hay que evitar destruir en pocos meses lo que ha costado décadas de construcción. Aquí hay dos posibilidades. O bien se están usando malos instrumentos de políticas económicas, o bien no es cierto que ha costado tanto tiempo y que durante décadas se estuvo recibiendo rentas derivadas de una protección frívola. La protección tiene que ser descendiente en el tiempo y sería bueno que las actividades que han recibido protección durante décadas se vayan adaptando a la competencia internacional.

Segundo punto es sobre los instrumentos de protección. En los años treinta y cuarenta había una redundancia de elementos de protección con el tipo de cambio bajo, provisiones y licencias extendidas y aranceles altos. Aranceles altos y discriminatorios son mejores que prohibiciones, porque por lo menos se sabe cuanta protección se le está dando a cierta actividad. Pero hay un continuo de combinaciones en esto, que tienen implicaciones distintas. Importante es por ejemplo reestablecer el equilibrio entre mercados interno y externo, lo que se puede lograr con subsidios a la exportación.

Tercer punto que quiero abordar es el de las políticas de apertura. No estoy de acuerdo con la dicotomía entre modelos de apertura constructivos y destructivos, porque al descalificar la opción destructiva como intrínsecamente malo ella desaparece. Efectivamente hubo aperturas destructivas en la región, producidas por la combinación de una rebaja de los aranceles en forma abrupta y un tipo de cambio real bajo. Lo que ocurre es que en este caso la apertura se está usando como una política míope de estabilización, y no como un instrumento de reestructuración industrial. Esto es distinto a una política de apertura que

combina rebajas graduales de los aranceles con un tipo de cambio alto en compensación. Estamos todos a favor de la gradualidad, pero hay que advertir que esto debe ir acompañado de persistencia, lo que no es una virtud que necesariamente caracterice a los latinoamericanos.

El cuarto punto es el tema de la selectividad. Es útil reconocer que en esto hay un elemento ideológico y casi emocional. Hay gente que están a favor y hay los que están en contra. Pero si uno cree en la selectividad hay que aceptar dos principios básicos. Uno es que la selectividad sea transparente, y por lo tanto aranceles son preferibles a licencias, y el otro es que la selectividad tiene que ser selectiva. Hay que evitar protegerlo todo a través del uso simultáneo de una cantidad de mecanismos no transparentes, porque esto llega a la situación en que uno no sabe ni a quién ni por cuanto se está protegiendo. La selectividad en el uso de instrumentos selectivos es fundamental cuando uno quiere usarlos como instrumentos de desarrollo y no simplemente como mecanismos para transferir rentas.

Quinto punto, y relacionado con el anterior, es sobre la capacidad de planificación del estado. Es bueno reconocer que esta es limitada. Hay que exigirle al estado que combate la pobreza y que crea oportunidades iguales, porque nadie más podrá hacerlo. También tenemos que exigirle al estado que mantenga ciertos equilibrios básicos y que se encargue de la infraestructura económica y social. Ahora si reconocemos que la capacidad administrativa del estado es limitada tenemos un argumento adicional para plantear que las actividades objeto de protección sean relativamente pocas.

Casar: Mi comentario central inevitablemente se refiere en alguna medida a México y es acerca del concepto de eficiencia que estamos usando cuando hablamos de reducir la protección. En América Latina tendemos a ser exagerados en materia de política económica y ahora podemos estar en una situación en la cual pasemos de un esquema de protección frívola a un esquema de desprotección frívola total. Esto aparentemente se basa en un marco de pensamiento que postula la competencia atomística como la estructura de mercado óptima. En esto hay tres supuestos cruciales: que en todos los mercados la elasticidad de ingreso de la demanda es igual para todos los productos, que todas las industrias tienen las mismas economías de escala, y que todas las industrias tienen la misma capacidad de incorporación de progreso técnico. Pero qué sucede cuando levantamos estos supuestos?

La noción de eficiencia para determinar la estructura óptima del mercado va a variar para cada industria específica, y van a surgir una serie de trade-offs. Una vez que aceptamos distintas economías de escala va a surgir un conflicto entre la eficiencia en la asignación de recursos y la eficiencia en el uso de los recursos, esto es, entre la eficiencia estática neoclásica convencional asociada a la desaparición de cuasi rentas, y la eficiencia técnica asociada al aprovechamiento de las economías de escala. Menor competencia en este mercado puede generar un bienestar superior a la situación competitiva.

Si al alejarnos de la competencia conseguimos llegar a una estructura de mercado que es más proclive a incorporar progreso técnico puede ser que las ganancias de productividad superen a las pérdidas de eficiencia estática. Así puede darse una suerte de círculo virtuoso entre falta de competencia, crecimiento del mercado y aumento de la productividad. Otro trade-off importante está relacionado con la inserción internacional. Las ganancias estáticas provenientes del libre comercio pueden perfectamente ser superadas por pérdidas dinámicas por especializarse en sectores de baja elasticidad de ingreso de la demanda, de baja capacidad de absorción de progreso técnico y con pocas economías de escala.

Al aceptar estos argumentos tenemos que pensar en cuál es la estructura de mercado óptima para cada industria. Entonces necesitamos una política industrial activa. Estoy de acuerdo con Andrés Bianchi que es una tarea muy difícil para el estado. Pero no es solamente una tarea del estado. Es una tarea de la sociedad que para esto tiene el estado como instrumento. De ahí la importancia de un consenso social al respecto de la política industrial. Pero esto no quita la conclusión de que una política industrial desagregada que conduzca a establecer las estructuras de mercado óptimas en función de las condiciones técnicas y de mercado de cada industria es por definición superior a una estrategia de liberalización. El problema tal vez es que se toma la política comercial como eje de la política industrial. Entonces deberíamos pensar en políticas comerciales distintas para los distintos sectores industriales. Aparte del criterio de eficiencia para pugnar por una situación competitiva está el argumento de la eliminación de rentas provenientes de la protección. Ahora yo creo que eliminar la protección de ninguna manera garantiza la eliminación de rentas.

Primero, en la estrategia de rebaja de aranceles con tipo de cambio compensatorio, se cambia únicamente el instrumento de protección, y el modelo va acompañado de una baja del salario real. Segundo argumento es que puede haber una transferencia de rentas de los productores a los importadores. Por último, está el argumento dinámico, que la desprotección generalmente conduce a una recesión.

Si comparemos los resultados de 30 años de protección frívola con los 15 años venideros de desprotección frívola creo que nos daremos cuenta que la profundización de la sustitución de importaciones no es un tema intrascendente ni desechable con tanta facilidad.

Urdinola: Quiero agregar comentarios más bien prácticos, reflejando la posición de un industrial de Colombia. El Banco Mundial plantea a Colombia de sustituir restricciones cuantitativas por un arancel equivalente. Obviamente el segundo paso es la reducción gradual de los aranceles. En este esquema el Banco Mundial supone un manejo adecuado del tipo de cambio. Al industrial de mi país cuyas palabras voy a reflejar le surgió la cuestión de la confiabilidad de esto. Quién le garantiza que la moneda nacional, que ha estado sobrevaluada la mayor parte de los tres decenios pasados, se mantiene con un tipo de cambio alto? La razón de existencia de la licencia previa no es casualidad.

Las economías están sometidas a ciclos por los términos de intercambio de productos básicos en los cuales el tipo de cambio fluctúa en función de la importancia del producto básico en cada economía. Los países asiáticos han podido mantener un tipo de cambio alto porque no están sometidos a estos ciclos. La licencia previa es la defensa del industrial frente a los ciclos de los precios de los productos básicos. Sustituir este instrumento por un arancel equivalente no es un proceso sencillo. Cómo van a medir el grado de protección, o el grado de ineficiencia de la industria local? Con referencia a qué precio, en qué mercado? El arancel equivalente puede variar enormemente según el método de cálculo.

Si suponemos que todo esto se resuelve, que el manejo cambiario sea adecuado y que el arancel sea justo. Qué sucede con aquella ineficiencia de la industria que proviene de problemas estructurales? Habrá créditos de largo plazo para reestructurar la industria? Yo creo que los gobiernos tendrán que responder estas preguntas para ganarse la confianza de los empresarios que les permitirá desmontar los instrumentos de protección que les han permitido la sobrevivencia durante los ciclos económicos.

Ffrench-Davis: Normalmente se menciona como elemento clave en un proceso de liberalización de importaciones que el manejo del tipo de cambio sea compensadora. Sin embargo este elemento, si bien es muy importante, no es suficiente, como puede ilustrar la experiencia chilena entre 1974 y 1978. Esta evidencia que la estabilidad de la demanda agregada es un elemento determinante también. Hasta las actividades más eficientes se verán afectadas por caídas de 30% en uno o dos años, como ocurrió aquí. Como lo indicó Urdinola, es precisamente la inestabilidad económica que generó instrumentos como la licencia previa. Entonces necesitamos políticas selectivas de estabilización para crear un ambiente macroeconómico más propicio para el desarrollo de la competitividad internacional.

Otro elemento muy importante es la existencia de un sistema financiero capaz de atenuar las deficiencias de los mercados de capitales que caracterizan a nuestras economías, resolviendo los problemas de financiación de mediano y largo plazo. Otro elemento que se puede mencionar son los mecanismos de moderación de la inestabilidad externa, como cláusulas de salvaguardia incorporadas en el programa de liberalización, que entrarían en operación cuando algún elemento en la liberalización se escapa del control. En cuanto al problema de la desconfianza en políticas de liberalización gradual, yo creo que esta desconfianza también existe en programas abruptos, con el agravante que es más costoso revertir cambios abruptos. Por último es importante señalar que las políticas selectivas para funcionar bien tienen que estar combinadas con las políticas que afectan las relaciones de precios.

Rush: La presencia en este seminario de economistas que investigan las relaciones macroeconómicas y los empresarios que toman decisiones microeconómicas diariamente, presenta una oportunidad rara de intercambio de ideas. Detecto en esto una segunda caja negra, en la interfase entre políticas macro y decisiones micro. No hemos podido analizar cómo las países, a la

luz de los programas de política macro, deciden acerca de instrumentos de política que apoyan a las empresas en alcanzar su potencial de competitividad y eficiencia. Hemos escuchado algo de esto en las exposiciones de Italia y el Reino Unido, pero poco y nada sobre los países latinos. Sugiero que esto sea un punto de atención para la CEPAL.

Altimir: Me voy a referir a otra interfase, y es la que existe entre la política macroeconómica de ajuste, básicamente de corto plazo, y las estrategias de reestructuración productiva de mediano y largo plazo. La crisis de desarrollo que viven nuestros países, una crisis de financiamiento externo, una crisis del estado, tiene justamente que ver con la discusión entorno a la reestructuración productiva y a la obtención de competitividad internacional. Si uno se imagina un diálogo entre el ministro de hacienda y el ministro encargado de la reestructuración productiva, se da cuenta de que puede haber visiones coincidentes en los objetivos pero diferente ponderación de las dilemas. Las coincidencias consisten en una estrategia dirigida a una balanza comercial equilibrada, el alivio del peso de la deuda externa y el consiguiente alivio de la situación fiscal y las presiones inflacionarias. Ahora, cualquiera sea el tipo de ajuste que uno procura en el corto plazo, hay ciertos requisitos estructurales que dicho proceso de ajuste tiene que cumplir.

En primera instancia el requisito de la competitividad a largo plazo, o sea que la protección se otorga básicamente durante el proceso de aprendizaje. La competitividad a largo plazo es el que se basa en aumentos de la productividad del trabajo y de capital mediante el uso de nuevas tecnologías. Esta competitividad tiene que ser sistémica, no solo a nivel de empresa, actividad o rama, sino en transables como en no-transables; en agricultura como en industria; en el mercado externo e interno; en los servicios públicos.

El segundo requisito que se le pediría a la política de corto plazo es que atienda a la articulación intersectorial, a la articulación de cadenas industriales competitivas.

El tercer requisito es el de equidad, no solo en el sentido estático de la distribución de ingresos, pero también en el sentido dinámica de creación de oportunidades y expectativas, de incorporación de los segmentos de la población marginada. Esto también es un importante desafío a los procesos de modernización en torno a las nuevas tecnologías.

Aparte de estas condicionantes de largo plazo a la política de ajuste, hay que plantearse objetivos de corto plazo. El ajuste tiene que evitar efectos recesivos aunque tendrá que tener elementos de contención de la demanda agregada, tendrá que establecer precios relativos adecuados, incluyendo tipo de cambio, tasa de interés y tarifas públicas, y tendrá que contemplar una política activa de reestructuración de la oferta.

García: Voy a volver sobre algunos puntos que han profundizado la interfase entre paradigmas teóricos y políticas concretas. En primera instancia creo que es pertinente el llamado de Casar acerca de los peligros de aplicar reglas óptimas a situaciones

subóptimas. La teoría de la segunda mejor alternativa nos indica que los economistas no saben cual va ser el resultado en estos casos. La segunda cuestión es acerca de las dilemas de corto y largo plazo.

Uno de los elementos más esenciales en el diseño de una estrategia de desarrollo industrial es la estructura de los precios claves, o sea tipo de cambio real, salario real, tasa real de interés. Estos precios tienen que estar correctos; con ellos no se puede jugar. El problema es que los precios están permanentemente alterados por la coyuntura. A la larga uno llega al convencimiento de que para darle estabilidad al proceso de acumulación de capital hay que sostener una estabilidad de estos precios claves.

Mi última observación es una calificación a dos afirmaciones de Van Dijck. Creo que es correcto que han pasado de moda los estudios que analizan efectos de generación de empleo y distribución de ingresos en políticas macroeconómicas, y que la moda de ahora es de analizar los efectos de balanza de pagos. Yo lamento que esto sea así, porque el problema de la deuda externa es como una cortina que esconde al macroeconomista los grandes problemas de la deuda social. Después, Van Dijck hizo una afirmación que el efecto empleo es mayor en las actividades de exportación que en las de sustitución de importaciones. Esto es necesario calificarlo. El estudio de Corbo y Mello sobre Chile no fue tan concluyente en este sentido. Dicho estudio indica que se reduce fuertemente el empleo estable calificado en las actividades de exportación.

Nochteff: La discusión sobre políticas de apertura se ha concentrado en las políticas comerciales y algunas políticas macro. Creo que es importante agregar a la discusión el tema de la política tributaria. Una baja de aranceles puede aumentar el consumo de bienes suntuarios. Para evitar esto la política tributaria puede ser complementaria a la política comercial. En este tema de la política tributaria es fundamental dedicar atención a aumentar la transparencia del mismo, pensando en los mismos argumentos que usó Andrés Bianchi para insistir en la transparencia de políticas comerciales. La política tributaria también es un elemento importante en la transferencia de rentas. Con todo esto creo que hay un caso fuerte para complementar las políticas comerciales y macroeconómicas con políticas tributarias en el programa de apertura.

Otro punto que quiero mencionar es la incidencia de conductas de agentes. Lo que Tavares señaló sobre Brasil, de la privatización del estado, es común en varios países de la región, especialmente en aquellos en los que el estado ha sido formador de la sociedad y de los mercados. Sin embargo esto también es cierto en el caso de Japón o Corea. Con el mismo grado de protección hubo un resultado muy distinto, lo que se puede ilustrar con el desarrollo de la industria de telecomunicaciones, fracasado en nuestros países. Entonces hay que dedicar más atención a los determinantes de las conductas de los agentes. Por último quiero mencionar un aspecto algo olvidado en el tema de la selectividad de políticas, que es su impacto sobre el desarrollo tecnológico. Está surgiendo un consenso que los sesgos

principales de la innovación tecnológica están dadas por las grandes organizaciones en los países centrales. Estos no necesariamente son funcionales a las necesidades y potencialidades de los países de la región. Entonces es necesario desarrollar criterios de selectividad para la incorporación de estas innovaciones. En consecuencia, es importante al diseñar un paquete de políticas, qué impacto está teniendo sobre la selección de tecnologías.

Tauile: Es el momento oportuno para hablar sobre nuevas posibilidades de integración regional, de promover una nueva teoría de desarrollo para la región. Las ideas son básicamente simples. Queremos una redistribución de ingresos, mejoramientos del bienestar, aumentos de la competitividad internacional. Hay que sensibilizar los sectores de la sociedad, incluyendo a los empresarios sobre estas iniciativas que estamos discutiendo ahora. Es muy importante que la CEPAL desempeñe el papel estratégico que le corresponde en esta iniciativa.

Tavares: Muy brevemente quiero agregar algo en el debate sobre apertura y protección. Como dijo Andrés Bianchi, hay diferentes formas para proteger un sector. En Brasil algunos de los más eficientes fueron los que combinaron políticas de compras estatales con instrumentos de política tecnológica, combinando inversiones públicas con financiación de investigación y desarrollo. Desde el punto de vista de la política industrial podemos decir que para cada sector y para cada momento de tiempo se puede diseñar un paquete de protección adecuado. Este paquete sería relativo y transitorio. Pero si analizamos todas las variables involucradas llegamos a la conclusión que ningún gobierno es capaz de calcular exactamente el nivel adecuado de protección.

Basta recordar el aspecto de calcular el tiempo necesario para el aprendizaje para ver la imposibilidad práctica. Por esto también la importancia de la transparencia. El punto fundamental que nos diferencia de Corea y Japón es que aquí no desarrollamos mecanismos institucionales de control y seguimiento de los instrumentos de protección. Y es que el tema se torna político con las transferencias de rentas que están involucradas. Este es el drama central de América Latina, que no conseguimos desarrollar las instituciones y los instrumentos capaces de formular una política industrial coherente con las necesidades de la región.

ANEXO I: LISTA DE PARTICIPANTES

Annaflavia Bianchi
Ricercatore Economico
Laboratorio di Politica
Industriale Nomisma
Bologna, ITALIA

Mario Burbano de Lara
Miembro de la Comisión de
Desarrollo Industrial
Cámara de Industrias de
Pichincha, Quito, ECUADOR

Bruno Capra
Presidente del Comité de
Cooperación Industrial
Argentino/Italiano
Confederación Nacional de la
Industria
Buenos Aires, ARGENTINA

José Casar
Director, Instituto
Latinoamericano de Estudios
Transnacionales (ILET)
Mexico D.F., MEXICO

Melba Castillo
Coordinador de Proyectos
ONUDI, Managua, NICARAGUA

Jean-Michel Charpin
Director de CEPII
Paris, FRANCIA

Daniel Chudnovsky
Director, Centro de Economía
Internacional
Buenos Aires, ARGENTINA

Ricardo Ffrench-Davis
Vicepresidente de CIEPLAN
Santiago, CHILE

Julio Franco
Presidente, Unión de
Exportadores
Montevideo, URUGUAY

Héctor Goldfarb
Gerente de Estudios, ASIMET
Santiago, CHILE

Carlos Hernández
Asesor Técnico
Subsecretaría de Comercio y
Fomento Industrial
México D.F., MEXICO

Weine Karlsson
Director, Lateinamerika
Institute, Stockholm, SUECIA

Julio López
Profesor de la Universidad
Autónoma de México
México D.F., MEXICO

Javier Lupo Gamarra
Presidente de la Cámara
Nacional de Industria
La Paz, BOLIVIA

Salvador Lluch
Secretario General de ALABIC
Santiago, CHILE

José Demetrio Martínez
Director Nacional
Programa de Bienes de Capital
Bogotá, COLOMBIA

Jorge Méndez
Presidente de FEDEMETAL
Bogotá, COLOMBIA

Oscar Muñoz
Economista, CIEPLAN
Santiago, CHILE

Hugo Nochteff
Director de Proyectos, FLACSO
Buenos Aires, ARGENTINA

Carlo Pietrobelli
Economista, Oxford University
Oxford, REINO UNIDO

Charles Oman
OECD Development Center
Paris, FRANCIA

José Palomino
Consultor CEPAL
Venecia 177 - San Borja
Lima, PERU

Gustavo Ramdohr
ASEXMA
Santiago, CHILE

Guillermo Ramirez
CINDA
Santiago, CHILE

Peter Richter
Coordinador de Proyectos
GTZ, Lima, PERU

Howard J. Rush
Centre for Business Research
Brighton Polytechnic
Brighton, UNITED KINGDOM

Wilson Suzigan
Universidade Estadual de
Campinas, Sao Paulo, BRASIL

José Ricardo Tauile
Vice Director,
Instituto de Economía
Industrial
Universidad de Rio de Janeiro
Rio de Janeiro, BRASIL

José Tavares de Araujo Jr.
Economista, Secretaría de
Tecnología
Rio de Janeiro, BRASIL

Eduardo Troncoso
Asesor del Ministerio de
Fomento,
PNUD/ONUDI
Caracas, VENEZUELA

Marcelo Vaillant
Consultor CEPAL
Juncal 1305
Montevideo, URUGUAY

Pitou Van Dijck
CEDLA
Amsterdam, HOLANDA

CEPAL

Secretaría Ejecutiva:

Andrés Bianchi

División de Desarrollo
Económico:

Oscar Altimir

División de Industria y
Desarrollo Tecnológico:

Fernando Fajnzylber
Alejandro Jadresic
Gerard Fichet
Jorge Beckel
Rudolf Buitelaar
Claudio Gambardella
Jean-Jacques Duhart
André Hofman
Claudio Cortellese

CEPAL-Washington:
Martine Guerguil

CEPAL-Buenos Aires
Bernardo Kosakoff

CEPAL-Mexico:
Larry Willmore

CEPAL-Colombia:
Antonio Urdinola

PNUD

Ingrid Tornvall
Oficina de Enlace del PNUD con
CEPAL e ILPES

ILPES

Eduardo Garcia
Director de Programación
Económica

Division Agrícola CEPAL/FAO

Luis Lopez Cordovez
Alejandro Schejtman

Division Comercio Internacional

Jan Heirman
Hector Assael

Division de Transporte

Robert T. Brown

Asesor Regional

Oswaldo Sunkel

ANEXO II: LISTA DE DOCUMENTOS

1. Argentina: Exportación e Industrialización en la Argentina, 1973-1986 - Daniel Azpiazu y Bernardo Kosacoff
2. Argentina: Desarrollo Industrial e Inestabilidad Macroeconómica - Bernardo Kosacoff
3. Brasil: Reorganizacao Industrial, Bem Estar Social e Competitividade Internacional - José Ricardo Tauile
4. Brasil: Nova Política Industrial e Competitividade Internacional - Wilson Suzigan
5. Brasil: Novos Padroes Tecnologicos, Competitividades Industrial e Bem Estar Social: - José Ricardo Tauile
6. Centroamérica: Promoción de Exportaciones y Sustitución de Importaciones en el Sector Manufacturero - Larry Willmore
7. Colombia: Liberación del Comercio y Reestructuración Industrial - Jorge Rodríguez Mancera
8. Chile: Competitividad Internacional e Innovación Tecnológica en la Industria Metalmeccánica Chilena. Un Estudio de Casos División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología
9. Chile: Transformación Productiva, Crecimiento y Competitividad Internacional. - Alejandro Jadresic
10. France: Industrial Competitiveness - Jean Michel Charpin
11. Italia: La Reestructuración Industrial en la Perspectiva Italiana - Patricio y Annaflavia Bianchi
12. Mexico: Reestructuración Industrial y Competitividad - Carlos Hernández
13. Perú: Transformación de la Estructura Productiva e Inserción en el Mercado Internacional. - José Palomino Roedel
14. Uruguay: La Diferenciación Tecnológica y Comercial como una Estrategia de Crecimiento Exportador. - Marcel Vaillant
15. United Kingdom: Manufacturing Strategies and Government Policies - Howard J. Rush
16. Competitividad Internacional: Evolución y Lecciones - Fernando Fanjzylber
17. Generación de Ventajas Comparativas y Dinamismo Industrial - Ricardo Ffrench-Davis
18. Estrategias de industrialización e inserción internacional - Pitou van Dijck
19. Transformación Productiva, Especialización Industrial y Productividad: Div.Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología

