

Jorge M. Katz (ed.)

Ricardo Bielschowsky, Roberto Bisang, José Casar,
Mario Castillo, Ricardo Chica, Alvaro Díaz, Marco Dini,
José M. Fanelli, Roberto Frenkel, Bernardo Kosacoff,
Claudio Maggi, José Carlos Miranda, Ricardo Paredes,
José M. Sánchez, Giovanni Stumpo, Gabriel Yaguez



Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial

Estructura y funcionamiento del sector manufacturero
latinoamericano en los años 90

CEPAL/IDRC/
Alianza Editorial

330.1 EST Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90.

Jorge M. Katz... [et al.] - 1ª ed. - Buenos Aires: Alianza, 1996
624 p.; 20 x 30 cm. - (Alianza Estudio; 29)

ISBN 950-40-0143-2

I. Katz, Jorge M. - 1. Economía

© Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),
Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1996

© Alianza Editorial S.A. Buenos Aires, 1996

Moreno 3362 - (1209) - Buenos Aires

Fax: 54.1.864.0434

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina - *Printed in Argentina*

INDICE

Prólogo	11
PARTE PRIMERA	
Interacciones entre lo micro y lo macro y su manifestación en el ámbito de la producción industrial	17
Capítulo I. Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico, <i>José María Fanelli</i> y <i>Roberto Frenkel</i>	21
Capítulo II. Régimen de incentivos, marco regulatorio y comportamiento microeconómico, <i>Jorge M. Katz</i>	81
PARTE SEGUNDA	
La reestructuración industrial de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México en el curso de las últimas dos décadas, <i>Jorge M. Katz</i> y <i>Giovanni Stumpo</i>	109
Capítulo III. ARGENTINA	
La industria argentina: de la sustitución de importaciones a la convertibilidad, <i>Bernardo Kosacoff</i>	125

Capítulo IV. BRASIL

- Reestructuración industrial en un contexto de
inestabilidad macroeconómica. El caso de Brasil,
José Carlos Miranda 163

Capítulo V. MEXICO

- Un balance de la transformación industrial en México,
Jose Casar 191

Capítulo VI. CHILE

- Reorganización industrial y estrategias competitivas
en Chile, *Mario Castillo, Marco Dini*
y *Claudio Maggi* 223
- Chile: la industria en la segunda fase exportadora.
Trayectoria histórica y desafíos para los noventa,
Alvaro Díaz 257

Capítulo VII. COLOMBIA

- Reconversión y competitividad en la industria
colombiana: 1983-1993, *Ricardo Chica* 299

PARTE TERCERA

- Los agentes económicos de la transformación estructural.
Grandes conglomerados domésticos, empresas multinacionales
y firmas pequeñas y medianas de carácter familiar 367

Capítulo VIII. Los grandes conglomerados de capital nacional

- Perfil tecno-productivo de los grupos económicos
en la industria argentina, *Roberto Bisang*
- Grupos económicos y desarrollo: El caso de Chile,
Ricardo Paredes y *José M. Sánchez* 477

Capítulo IX. Transnacionales

- Empresas Transnacionales manufactureras en cuatro estilos
de reestructuración en America Latina. Argentina,
Brasil, Chile y México después de la sustitución
de importaciones, *Ricardo Bielschowsky*
y *Giovanni Stumpo* 523

Capítulo X. Pequeñas y Medianas empresas de capital nacional

- Reestructuración económica, integración y Pymes:
el caso de Brasil y Argentina, *Gabriel Yoguel* 575



PROLOGO

La aplicación de rigurosos programas de estabilización macroeconómica y reforma estructural ha llevado a un cambio significativo en el régimen de incentivos económicos y en el marco regulatorio en el que se desenvuelve la actividad productiva de diversos países latinoamericanos. Observamos hoy a través de la región una mayor apertura a la competencia externa, la desregulación de múltiples mercados, la privatización de activos del sector público y, por sobre todo, un manejo más prolijo y cuidadoso de las variables fundamentales del ámbito macroeconómico.

Cada caso nacional es obviamente distinto y está rodeado de circunstancias idiosincrásicas, pero en todos y cada uno de los países de la región los cambios mencionados han evocado una multiplicidad de nuevas respuestas microeconómicas las que han ido transformando la estructura y comportamiento de las empresas, los mercados y las instituciones. Un nuevo "clima" de mayor disciplina competitiva parece estar afianzándose en los países de la región forzando a los agentes económicos individuales a modificar sus conductas tradicionales y a racionalizar su operatoria corriente en búsqueda de un mayor nivel de eficiencia y competitividad doméstica e internacional.

Es poco, sin embargo, lo que la teoría recibida nos permite predecir acerca de las diferencias de conducta que deberíamos a priori esperar entre sectores productivos, ramas de industria o aun firmas individuales en respuesta al referido cambio en el régimen de incentivos y en el marco regulatorio. Parecería razonable suponer, por ejemplo, que el impacto de dicho cambio tendría que ser mayor en aquellos sectores productivos en los que la intervención gubernamental y los subsidios promocionales fueron proporcionalmente mayores durante la

etapa sustitutiva, *vis à vis* una hipotética situación de libre comercio. En otros términos, si ante la escasez relativa de capital el subsidio tuvo que ser proporcionalmente mayor para inducir la implantación de una rama de industria capital intensiva, es de esperar que todo movimiento desregulatorio y de acercamiento a una situación de libre comercio debería, *ceteris paribus*, afectar más a este tipo de industrias que a otras cuyas funciones de producción fueran estructuralmente más cercanas a las ventajas comparativas naturales, a los precios internacionales y al “verdadero” costo de oportunidad de los recursos empleados.

La observación casual de la realidad nos muestra, sin embargo, que dicha racionalidad no necesariamente se cumple y que la respuesta al cambio en el régimen de incentivos y en el cuadro regulatorio no ha sido exactamente la que podríamos imaginar *a priori*. La misma no es homogénea entre países, regiones al interior de un dado país, ramas de industria, o aun firmas individuales en un dado sector productivo. En tanto que algunas empresas, regiones o ramas de actividad logran adaptarse mejor al cambio en las reglas del juego y consiguen sostener una performance “razonable” de crecimiento a través del tiempo, otras no logran hacerlo y exhiben distintos signos de decaimiento y contracción, cuando no la amenaza lisa y llana de desaparición.

¿Qué rasgos microeconómicos aparecen positiva o negativamente asociados con la capacidad de ajuste, adaptación y sobrevivencia de un dado agente económico, actividad productiva o rama de industria al nuevo orden regulatorio y régimen de incentivo? Habría razones para suponer que el ajuste a las nuevas circunstancias será más rápido en firmas: 1. grandes o pequeñas. 2. En empresas nacionales o en las subsidiarias locales de corporaciones transnacionales. 3. En ramas de industria intensivas en el uso de recursos naturales o en las que emplean más intensivamente conocimientos tecnológicos y servicios de ingeniería. 4. En las que producen bienes standarizados —“commodities” industriales— o en las que elaboran “especialidades” y dependen fuertemente de la realización de esfuerzos de investigación y desarrollo y de diferenciación de producto. 5. En las que la “contestabilidad” internacional es alta o, alternativamente, en las que producen bienes no transables con el exterior Y así sucesivamente. Lamentablemente la teoría recibida no explora suficientemente estos temas.

La breve discusión anterior sugiere que el ajuste a las nuevas reglas del juego implícitas en los programas de estabilización macroeconómica y reforma estructural es sumamente complejo y que, en rigor

de verdad, carecemos de una teoría que nos ayude a comprender temas que hoy son cruciales en la realidad latinoamericana.

Parece claro que los programas de estabilización y ajuste estructural ponen en marcha un proceso de “selección natural” al interior del aparato productivo que lleva a que el grado de heterogeneidad prevalente en el mismo aumente significativamente tras la aplicación de dichos programas. La adaptación a un nuevo cuadro de incentivos macroeconómicos y régimen regulatorio desencadena un fenómeno de “creación destructiva” de naturaleza schumpeteriana que lleva a que determinados tramos del tejido productivo y social de la comunidad simplemente no alcancen a enfrentar adecuadamente las nuevas condiciones de funcionamiento competitivo y tiendan a perder terreno dentro de la vida comunitaria, viendo seriamente comprometida su supervivencia de largo plazo.

Así como la teoría recibida no nos instruye mayormente acerca de la distinta capacidad de adaptación de distintas ramas de industria, tipos de empresas, etc., al cambio en el macro regulatorio y en el régimen de incentivos macroeconómicos tampoco parece hacerlo en lo que se refiere al hecho de cómo una determinada conformación micro económica —y su evolución en el tiempo— afecta la intensidad y duración de la fase de caída y reestructuración de la actividad productiva, y de la etapa posterior de recuperación de la misma, que normalmente están asociados a la aplicación de programas de ajuste macroeconómico y reforma estructural como los recientemente implementados por diversos países latinoamericanos. En otros términos: la teoría recibida no nos enseña mucho acerca de la duración y profundidad de las fases “destructiva” y “creativa” de la famosa dupla schumpeteriana. Similarmente, tampoco nos dice mucho acerca de las implicaciones últimas que las diferencias en los programas en sí de ajuste estructural —esto es, en la nómina, secuencialidad, profundidad, etc., del conjunto de medidas aplicadas— tienen para el sendero de crecimiento de largo plazo eventualmente alcanzado por la sociedad tras el episodio de desequilibrio macroeconómico. En las actuales circunstancias, por ejemplo, ¿debemos *a priori* esperar que los países retornen a su ritmo histórico de crecimiento, o a uno mayor (menor) que el alcanzado durante la etapa de la industrialización sustitutiva? El patrón de inserción internacional ¿será el mismo que la sociedad tenía con anterioridad al esfuerzo de reforma estructural o experimentará cambios importantes? ¿Se volverá relativamente más intensivo en recursos

naturales y mano de obra —esto es, acentuará las ventajas naturales preexistentes— o tenderá a cambiar en favor de ramas productivas más intensivas en escala o en servicios de ingeniería? Es poco lo que sabemos en todos estos planos y muchas las preguntas que aun restan por contestar.

El propósito de este libro es el de explorar algunas de estas cuestiones. La propuesta es hacerlo desde una perspectiva inductiva, esto es, a partir de estudios de casos de diversas realidades industriales de América Latina. A tal efecto, la Parte Primera del libro contiene dos trabajos de naturaleza general en los que se discuten temas de tipo analítico relacionados con los vínculos entre lo micro y lo macroeconómico. En la Parte Segunda se examinan las experiencias de las dos últimas décadas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México en lo que a cambios en la estructura y comportamiento del sector manufacturero se refiere. Finalmente, la Tercera y última Parte del trabajo está destinada a estudiar el papel jugado en el proceso de ajuste estructural de años recientes por tres grandes conjuntos de actores de la escena productiva: los conglomerados de capital nacional, las pequeñas y medianas empresas de naturaleza familiar y las subsidiarias domésticas de firmas transnacionales. En estos tres grandes colectivos se observan procesos de reestructuración de la organización del trabajo a nivel de las firmas tomadas individualmente así como también cambios en los mercados y las instituciones relacionadas con ellos. Es imprescindible comprender estos hechos si hemos de describir adecuadamente la realidad regional contemporánea y actuar eficientemente sobre ella desde la esfera de la política pública. Nuevas formas de "ingeniería institucional" parecen necesarias —particularmente en el campo de las pequeñas y medianas empresas de capital nacional— si pretendemos minimizar los costos sociales de la transición hacia un nuevo sendero de crecimiento con equilibrio y garantizar la sustentabilidad de largo plazo del mismo y la distribución equitativa en la comunidad de los frutos provenientes de la reestructuración social en marcha.

La investigación que diera origen a este estudio fue financiada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el IDRC de Canadá. Los investigadores participantes agradecen a ambas instituciones el apoyo recibido y, por supuesto, las eximen de toda responsabilidad por lo aquí expresado. Junto al presente trabajo de carácter global se han realizado estudios de índole sectorial examinando la reestructuración de años recientes de la industria automotriz.

triz, la producción petroquímica, el sector farmacéutico y la rama de celulosa y papel. Cada uno de estos trabajos se está publicando separadamente.

Jorge M. Katz
Santiago de Chile,
Verano de 1995

PARTE PRIMERA

INTERACCIONES ENTRE LO MICRO
Y LO MACRO Y SU MANIFESTACION
EN EL AMBITO
DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL

Esta primera parte del libro contiene dos trabajos: "Estabilidad y Estructura: interacciones en el crecimiento económico", de José M. Faneli y R. Frenkel y "Régimen de incentivos, marco regulatorio y comportamiento microeconómico", de Jorge M. Katz. Ambos brindan perspectivas distintas pero complementarias de los vínculos entre lo micro y lo macro.

El primero de dichos trabajos ha sido escrito por dos macroeconomistas que llegan al tema desde una visión crítica de la teoría de los microfundamentos de la macroeconomía. Su preocupación fundamental es la escasa utilidad de la noción convencional de desequilibrio que nos brinda la macro convencional cuando pretendemos pensar en escenarios de gran volatilidad y turbulencia como han sido los de América Latina a lo largo de la década de los años 80. En efecto, si el episodio de inestabilidad termina afectando de manera permanente las funciones de comportamiento de los agentes económicos individuales y el funcionamiento de los mercados, parece difícil suponer que las mismas permanecen invariantes y que salir del desequilibrio implica sólo resolver el problema de coordinación y la inconsistencia agregada de las elecciones individuales. Si la extensión y naturaleza de los contratos, la "profundidad" de los mercados —digamos, por ejemplo, del de capital de largo plazo— y las reglas del juego competitivo se alteran al aumentar la volatilidad e incertidumbre del contexto macroeconómico debemos admitir que en la sociedad pueden perdurar condiciones distintas a las preexistentes —como, por ejemplo, una baja tasa de ahorro, actitudes oportunistas o "recuerdos" indexatorios— que resultará difícil erradicar tras el episodio de inestabilidad. La observación casual de la realidad de años recientes de países como Argentina, Mé-

xico o Brasil muestra que la preocupación de Fanelli y Frenkel no constituye una cuestión superficial, sino algo que mantiene preocupados a economistas y autoridades gubernamentales de todos nuestros países.

Por el contrario, el otro trabajo proviene de un economista industrial para el que resulta natural que las firmas individuales difieran en sus estrategias, estructuras organizativas y capacidades tecnológicas y gerenciales acumuladas a través del tiempo, dando ello lugar a diferencias de percepción y conducta entre empresas, aun enfrentadas a idénticos datos globales.

Un marco analítico tan diferente al de la teoría convencional de los precios lleva a que la macro no pueda ser concebida simplemente como un espacio de agregación de conductas microeconómicas de equilibrio y a admitir que existen dificultades aún no resueltas en el análisis económico contemporáneo cuando pretendemos imaginar el comportamiento agregado de agentes individuales caracterizados por conductas muy heterogéneas, aun cuando confrontados con escenarios básicamente semejantes. Es en un contexto de esta índole en el que debemos estudiar cuál es la reacción de los agentes económicos individuales ante cambios en el marco regulatorio, en el régimen de incentivos y en los grandes precios de la economía, como son justamente los que están involucrados en todo programa de estabilización macroeconómica y reforma estructural. Obviamente las estrategias de adaptación, las capacidades históricamente acumuladas en materia de conocimientos tecnológicos y de gestión empresarial, etc., difieren significativamente entre agentes y ello pone en marcha un proceso schumpeteriano de "selección natural" y "creación destructiva" por el cual ciertos agentes enfrentan con mayor probabilidad de éxito que otros la necesaria adecuación a las nuevas circunstancias. Dichos temas no han sido aún adecuadamente examinados por la profesión, razón por la que esencialmente carecemos de una teoría que nos ayude a comprender el impacto último de los programas de estabilización macroeconómica y reforma estructural. *A fortiori* carecemos también de políticas públicas que nos permitan enfrentar adecuadamente estos temas.

CAPITULO I

ESTABILIDAD Y ESTRUCTURA: INTERACCIONES EN EL CRECIMIENTO ECONOMICO

JOSE MARIA FANELLI y ROBERTO FRENKEL
CEDES, Buenos Aires, Argentina

El presente trabajo ha sido originalmente preparado para el Segundo Seminario sobre Organización Industrial, Sistema Innovativo y Competitividad Internacional organizado por CEPAL en Termas de Corazón, Chile, en junio de 1994. El estudio forma parte del Programa de Investigaciones copatrocinado por CEPAL/IDRC sobre el tema mencionado.

INTRODUCCION

Durante los ochenta, la crisis de la deuda generó un nivel inédito de inestabilidad macroeconómica. En ese contexto, la estabilización adquirió una prioridad absoluta y la cuestión del crecimiento fue relegada a un segundo plano. En los últimos años, sin embargo, la problemática relacionada con el crecimiento y el desarrollo productivo ha ido ganando espacio en la agenda de política económica en América Latina. Esto, sin lugar a dudas, representa un importante avance. El factor fundamental que posibilitó el cambio en las prioridades asignadas a la estabilidad y el crecimiento ha sido la transformación operada en el mercado internacional de capitales: en lo que va de los noventa se registró una fuerte caída en las tasas de interés externas y hubo una sensible flexibilización en el racionamiento del crédito que los países de la región venían sufriendo. De tal forma, se desactivaron los dos factores fundamentales que habían actuado como generadores de la crisis de la deuda. Bajo estas nuevas circunstancias, los gobiernos han contado con más grados de libertad para llevar a cabo en forma exitosa políticas de estabilización y, como consecuencia, se observa una generalizada mejoría en la evolución de las variables agregadas clave en los países de la región (con la excepción importante de Brasil) (Damill y otros, 1993). Al dejar de ser la estabilización una necesidad tan acuciante, se abrió la posibilidad de pensar en el crecimiento. Como regla general, se ha estado buscando la reactivación de las fuentes del mismo a través de la implementación de reformas estructurales orientadas a profundizar el rol de los mercados y a aumentar la eficiencia de la estructura productiva.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que la consolidación de la estabilidad está lejos de ser un hecho. Algunos factores estructurales

de inestabilidad macroeconómica están intactos, la crisis de la deuda dejó secuelas que no han sido superadas y han aparecido nuevas tensiones macroeconómicas como subproducto de la aceleración del ritmo en la implementación de las reformas estructurales.

Hemos planteado que la nueva situación representa un avance. Pero si se toman en cuenta los factores potenciales de desequilibrio remanentes se hace necesario agregar que también representa un desafío. El núcleo de este último consiste en cómo utilizar inteligentemente el mayor espacio para implementar políticas de reforma y crecimiento conservando los logros recientes en términos de estabilidad. Una condición para enfrentar este desafío es entender —aunque más no sea de manera rudimentaria— la forma en que interactúan los factores macroeconómicos y microeconómicos. Esto es, entender cómo las restricciones de consistencia macroeconómica (de corto y largo plazo) condicionan y son condicionadas por los desequilibrios generados durante el proceso de reformas y por los cambios consecuentes en la base productiva.

Este artículo analiza los factores que afectan la relación entre consistencia agregada y desarrollo productivo. Tales factores son sumamente complejos. En el tratamiento de esa problemática es ineludible la utilización de resultados analíticos pertenecientes no sólo a la macroeconomía y la microeconomía sino también a la teoría del crecimiento, la teoría financiera, las finanzas públicas, la organización industrial, el comercio internacional y la dinámica del cambio tecnológico. El enfoque ha de ser necesariamente interdisciplinario para ser fructífero. Este es, precisamente, uno de los obstáculos más difíciles de superar.

La interacción sistemática en el plano analítico entre los macroeconomistas y los especialistas pertenecientes a cada una de las ramas mencionadas —en especial con aquellos dedicados al análisis de la organización industrial, la innovación y el cambio tecnológico— es reducida. Es por ello que el carácter de este artículo no puede sino ser exploratorio (entre otras cosas debido al sesgo macroeconómico de la formación de sus autores). Nuestro mayor anhelo al escribirlo es que sea de alguna utilidad para futuros estudios interdisciplinarios de la relación entre lo “micro” (i.e. los factores relacionados con la estructura productiva) y lo “macro” (i.e. la consistencia agregada). Este anhelo tiene sus raíces en la firme creencia de que buena parte de los secretos del crecimiento se encuentran escondidos en la compleja trama de las relaciones “micro-macro”.

Si las formas más importantes de interacción "macro-micro" pudieran ser identificadas, entonces sería posible analizar la manera en que diferentes escenarios macroeconómicos, caracterizados por diversas configuraciones de las variables agregadas, afectan positiva o negativamente la conducta de los agentes, la morfología institucional y, por ende, la eficiencia y el sendero de crecimiento de la estructura económica. Y sería también posible evaluar si las reformas estructurales orientadas a cambiar las características del contexto en el cual se toman las decisiones microeconómicas es esperable que actúen en favor o en contra de la consolidación de la estabilidad. Obviamente, dados nuestros objetivos, el análisis estará orientado primordialmente a dilucidar cuáles son las particularidades de esos mecanismos en el actual contexto latinoamericano, caracterizado por una estabilidad no consolidada y por una aceleración de las reformas estructurales orientadas a profundizar el rol de los mercados.

El contenido del artículo es el siguiente. En la sección primera se analiza por qué "el problema macroeconómico" tiene entidad propia y cómo afecta y es afectado por la estructura microeconómica, tanto real como financiera. También se hace un intento por identificar los canales de transmisión "micro-macro" de mayor relevancia. La sección se cierra con algunas reflexiones sobre la forma en que las interacciones micro-macro contribuyen a determinar la potencialidad de crecimiento de una economía. El tratamiento que hacemos de las cuestiones mencionadas en esta sección es relativamente abstracto. En la segunda sección, en cambio, hacemos un esfuerzo por aplicar las ideas desarrolladas a problemas concretos. El propósito es dar cuenta de algunos hechos estilizados de la interacción micro-macro extraídos de la experiencia latinoamericana. Los hechos estilizados que hemos seleccionado para el análisis están estrechamente vinculados con los desafíos de política del presente, cuyo núcleo lo constituye la relación entre estabilización y reforma estructural. En primer lugar, se presenta una visión estilizada de los principales problemas macroeconómicos que enfrenta la región en los noventa y su relación con los desbalances estructurales. Posteriormente, se presentan dos ejemplos relacionados con el proceso de reforma estructural. El primero se refiere a la influencia de lo macro sobre lo micro. Se examinan las consecuencias diferenciales que tuvo sobre la evolución de la estructura productiva la existencia de dos configuraciones macro muy diferentes en las recientes experiencias de apertura comercial en Brasil y la Argentina. El segundo

ejemplo enfatiza los efectos de lo micro sobre lo macro. Se compara la evolución reciente de la estructura financiera en algunos casos seleccionados de países de América Latina y, sobre esa base, se muestra cómo tal evolución condiciona lo que puede hacerse en el plano de la estabilización macroeconómica. En ambos casos se trata de mostrar también los efectos interactivos y de feedback micro-macro. Esta sección (y el trabajo) terminan con algunas reflexiones finales que, a modo de conclusión, exponen las implicancias principales de nuestro análisis para la política económica.

I. LA ESPECIFICIDAD DEL PROBLEMA MACROECONOMICO Y LA INTERACCION "MICRO-MACRO"

1. Algunas precisiones sobre el problema a estudiar

Es conveniente realizar algunas aclaraciones que nos ayudarán tanto a evitar confusiones como a delimitar nuestro objeto de análisis. Comencemos con una aclaración semántica. Utilizamos los términos "micro" y "macro" por razones de conveniencia y brevedad y sin mucho respeto por la tradicional división del trabajo en nuestra disciplina. En este estudio, el "problema macro" abarca las cuestiones de corto plazo que trata tradicionalmente la macroeconomía; pero también abarca otras que se relacionan con la consistencia entre el ahorro y la inversión en el largo plazo y que suelen analizarse en teoría del crecimiento. Nuestro uso del término "micro", en tanto, hace referencia a una gama de características de la estructura económica que en un sentido es más amplia y en otro más estrecha que las que usualmente constituyen el objeto de estudio de la microeconomía. Es más amplia porque dentro del "problema micro" incluimos cuestiones normalmente tratadas en los enfoques institucionales y en la literatura sobre innovación y organización industrial. Es más estrecha porque, por ejemplo, no haremos referencia a cuestiones relacionadas con la teoría del consumidor.

Usualmente, la relación micro-macro se analiza en la literatura sobre "microfundamentos" de la macroeconomía. El propósito de esa literatura es estudiar cómo a partir de las conductas individuales determinadas por una estructura micro *dada* (recursos, tecnología, gustos y estructura de mercados), pueden fundamentarse las proposiciones más

importantes de la macroeconomía de forma tal de contar con una teoría unificada. En definitiva, se trata de "diluir" el problema macroeconómico convirtiéndolo en un epifenómeno de las conductas micro, explicable por ende en el marco de una teoría general basada sólo en principios de conducta referidos a cada agente individual. A pesar de la cantidad de esfuerzo invertido, no se ha arribado a resultados que cuenten con un mínimo de consenso entre los especialistas. La discusión que sigue se relaciona sólo tangencialmente con esa problemática y, digámoslo de una vez, no tenemos ninguna voluntad de reinventar la rueda.

A diferencia del enfoque de microfundamentos que trata de resolver un problema teórico, el que se usa aquí se origina en nuestra experiencia de estudios de casos en América Latina. Dada la falta de una estructura teórica integrada, en el análisis económico aplicado a casos concretos, los problemas de la estructura microeconómica y los macroeconómicos se estudian por separado. De manera consistente con esto, en este estudio asumimos como premisa metodológica que los problemas macroeconómicos tienen entidad *per se* y que lo mismo ocurre con los problemas micro relacionados con la estructura productiva. A partir de ello —y basándonos en los hechos estilizados que hemos identificado a partir del estudio de casos— nos preguntamos cómo es la interacción entre ambos problemas. Cómo determinadas estructuras micro afectan la estabilidad macroeconómica y cómo diferentes desequilibrios macroeconómicos contribuyen a modelar una estructura micro determinada. Este enfoque *no* supone que la estructura micro está dada y que es invariable ante la ocurrencia de fenómenos de desequilibrio macroeconómico.

Un ejemplo puede ser ilustrativo. En la literatura tradicional se supone que la inflación se produce por una falla de coordinación que hace que la demanda agregada supere a la oferta. Supongamos que ello se debe a un exceso de oferta de dinero. Para que el desequilibrio desaparezca sería suficiente con que la autoridad monetaria realice una política monetaria contractiva que resulte en una cantidad real de dinero exactamente igual a la demanda que surge de la agregación de las demandas de cada uno de los agentes individuales. La estructura microeconómica es invariable ante el fenómeno de desequilibrio macroeconómico. Hay una y sólo una cantidad de dinero demandada compatible con cada nivel de inflación. Esto no siempre es coherente con los hechos estilizados de América Latina. Supongamos que hay una tasa dada

de inflación y la misma se acelera debido a un aumento de la tasa de emisión monetaria y que, como consecuencia, la demanda de dinero baja. Supongamos además que, mediante políticas de estabilización, las autoridades logran retrotraer la tasa de inflación y emisión al nivel previo. En un contexto como éste, en América Latina muchas veces hemos observado que el nivel de la demanda de dinero no vuelve a su nivel original y, lo que es muy importante, hay mercados financieros que directamente desaparecen (típicamente los de más largo plazo). Esto es, para una misma tasa de inflación podrían observarse —aunque no necesariamente— dos niveles *distintos* de la demanda de dinero y dos estructuras *diferentes* de mercados financieros. Si esto ocurre, ello implica que una vez que el desequilibrio macroeconómico es eliminado no se vuelve a la “misma” economía. El desequilibrio macro produce una mutación en la estructura micro. Este tipo de fenómenos no es privativo del campo monetario ya que tiene lugar también en el lado real. Ello ocurre, por ejemplo, cuando las variaciones de la tasa de inflación producen variaciones *permanentes* en la duración promedio de los contratos o cuando *desaparecen* lisa y llanamente algunos tipos de contrato. En ambos casos, la estructura productiva puede sufrir mutaciones porque hay actividades productivas que devienen *irrealizables* si determinadas formas de contratación no están disponibles.¹

El argumento no es que todo desequilibrio macro induce siempre mutaciones micro sino que es posible identificar configuraciones de desequilibrio macro que efectivamente producen mutaciones estructurales. Es obvio que cualquiera sea el tipo de desequilibrio, lo macroeconómico es *per se* importante porque tiene entidad causal suficiente como para condicionar las decisiones individuales de los agentes; independientemente de que el marco microeconómico se considere invariable o no. Pero cuando esas decisiones llevan a cambios en la tecnología o en la propensión a innovar, a destrucción de riqueza, a variaciones en la relación capital/producto o a transformaciones en las instituciones (cambios en el tipo de contratos, desaparición de mercados, etc.), no puede asumirse que el marco micro dentro del cual se toman las decisiones individuales ha permanecido invariable. La importancia de esta cuestión resulta clara cuando se observa la evolución de largo plazo de la estructura micro. Hay rasgos de la estructura eco-

1 Sobre la relación entre inflación y contratos véase Frenkel (1990).

nómica que no pueden explicarse sólo en términos micro y sin hacer referencia al contexto macro en que tal evolución se produjo. Es necesario explicar, entonces, cuáles son las características que asumen algunos tipos específicos de desequilibrio macro que hacen que, como consecuencia de su ocurrencia, se produzcan mutaciones permanentes en la estructura micro. En este sentido, el objetivo no es sustituir el enfoque macroeconómico tradicional de corto plazo que supone un marco micro dado, sino complementarlo incluyendo en el análisis los efectos de "largo plazo" que los fenómenos de inconsistencia agregada pueden inducir en el marco micro.

En este trabajo argumentaremos que para realizar tal extensión del análisis macro tradicional es necesario incluir junto a los fenómenos de desequilibrio estable, aquellos en los cuales pueden darse fenómenos de inestabilidad del desequilibrio. Esto es, hay que incluir escenarios macroeconómicos caracterizados no sólo por situaciones inestables explosivas (vgr. hiperinflación) sino también, y fundamentalmente, aquellos que muestran períodos prolongados de desequilibrio que no devienen explosivos (vgr. lapsos extendidos de inflación de tres dígitos) o que muestran una sistemática propensión a generar desequilibrios pronunciados y recurrentes de forma tal que ello se convierte en una característica inherente del contexto macroeconómico. Desde nuestro punto de vista, es justamente la percepción por parte de los agentes económicos de que viven en una economía con rasgos de inestabilidad macroeconómica la que los induce a poner en práctica cambios de conducta que terminan por provocar mutaciones estructurales en el entorno micro.

De hecho, la importancia de esta cuestión está ya implícita en el lenguaje mismo con que se discuten los fenómenos macroeconómicos en América Latina. Cuando en la literatura se hace referencia a problemas macroeconómicos en los países desarrollados, se habla de *desequilibrio* macroeconómico. Cuando se discute de macroeconomía en Latinoamérica, sin embargo, se cambia sin mucha discusión la palabra desequilibrio por estabilidad y se discurre sobre el problema de la *estabilidad* macroeconómica y las políticas de *estabilización*. En el primer caso, implícitamente se asume que la economía es *estable* y el problema de política macroeconómica es cómo hacer más rápida la vuelta al equilibrio de una economía inherentemente estable. En el segundo caso, no se asume —creemos que correctamente— que la economía sea estable. El problema no es acelerar la vuelta a un equilibrio

predefinido sino cómo encontrar políticas para convertir en estable a una economía inestable. Se trata de definir una *nueva* configuración del equilibrio y *nuevas* formas de ajuste dinámico en desequilibrio.

Es justamente por esta razón que la política de estabilización suele incluir elementos de reforma estructural y que es tan difícil separar ambos componentes. Asimismo, este es un motivo importante por el cual es necesario adoptar un enfoque macroeconómico que incluya cuestiones normalmente tratadas en teoría del crecimiento. Si la economía tiene rasgos de inestabilidad es necesario cambiar los parámetros que la definen para hacerla estable. Es decir, reformar parte de su estructura. Y si se obtiene éxito en la estabilización, la economía estabilizada *no* será estrictamente la misma economía que generaba el desequilibrio macroeconómico que llevó a la implementación de la política de estabilización. Las economías inherentemente estables no se estabilizan, se equilibran. Son las inestables las que deben estabilizarse. Esto es, las que deben ser transformadas estructuralmente para que muestren senderos estables de retorno al equilibrio y por ende puedan ser pasibles de ser equilibradas.

La estrecha relación entre estabilización y reforma estructural que plantean los fenómenos de inestabilidad, genera a su vez problemas adicionales. Al diseñar las políticas de cambio estructural que deben acompañar la estabilización, ¿cuáles son los parámetros estructurales que deben ser cambiados?; ¿qué características de la estructura micro son las que generan la propensión a la inestabilidad?; ¿cómo afectan esos cambios la capacidad de crecimiento de la economía? Esta cuestión es precisamente la que obliga a analizar los efectos que lo micro tiene sobre lo macro.

En suma, en el enfoque que adoptamos en este estudio, la relación entre lo micro y lo macro es concebida como un camino de doble vía y, por ende, tenemos por delante dos cuestiones a analizar. La primera es por qué existe un "problema" macroeconómico con una especificidad y una entidad que le son propias, y que amerita un tratamiento (analíticamente) separado del resto de las cuestiones atinentes a la evolución de las actividades productivas. Particularmente, es crucial tener una idea de por qué el desequilibrio macroeconómico y, frecuentemente, la aparición de fenómenos de inestabilidad han afectado tan sensiblemente el ritmo de crecimiento y la morfología de la estructura productiva de América Latina. La segunda tarea es examinar de qué manera los desbalances existentes en la estructura productiva así como

un mayor desarrollo y sofisticación de la misma, podrían contribuir a la desactivación de los factores estructurales que están en la base de la propensión de las economías de la región a generar fuertes desequilibrios macroeconómicos en forma recurrente y que suelen asumir el carácter de inestables.

2. De lo macro a lo micro: la especificidad del problema macroeconómico y las mutaciones estructurales

La cuestión que dio lugar a la aparición de la literatura sobre los microfundamentos es que, partiendo de los principios microeconómicos, no es posible deducir como teorema los hechos estilizados observados a nivel macroeconómico, como el desempleo o la importancia de las variables nominales en la determinación del nivel de actividad agregado. La imposibilidad de resolver esta cuestión hizo que, como hipótesis de trabajo, el problema macroeconómico se concibiera como teniendo una entidad propia e independiente de las conductas individuales. Para definir tal entidad, el análisis macroeconómico identifica un grupo de *variables fundamentales* que determinan la evolución de la economía a nivel agregado. Tales variables son las asociadas con la evolución del sector externo, de las cuentas fiscales y del balance entre el ahorro y la inversión globales.² Cuando se producen cambios pronunciados y no anticipados en estas variables fundamentales aparecen *fallas de coordinación* entre los planes individuales y desequilibrios de entidad macroeconómica.

El núcleo central del problema macroeconómico es la existencia de esas fallas de coordinación. Cuando éstas se producen, ello determina que no todos los agentes económicos estén en condiciones de transar *ex post* en los mercados las magnitudes que habían planeado *ex ante*. Existe desequilibrio macroeconómico porque existen fallas de coordinación a nivel agregado.

La principal distorsión que plantea una situación de desequilibrio es que los agentes se ven obligados a realizar transacciones que pue-

2 En la discusión sobre estabilización y crecimiento en América Latina, el rol crucial de estos tres factores llevó al desarrollo de la literatura basada en los modelos de "tres brechas": la fiscal, la externa y la doméstica (de ahorro/inversión). Véase, por ejemplo, Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel (1992).

den superar o ser menores en magnitud a las deseadas y ello afecta la restricción de presupuesto y la posición de riqueza de los mismos.³ Como consecuencia, los agentes se ven compelidos a llevar a cabo ajustes no previstos con el objeto de recomponer el equilibrio deseado en su "hoja de balance" y, tales ajustes, pueden abarcar tanto el lado real (reasignación de factores) como al financiero (decisiones de cartera) y tanto a los flujos (decisiones dentro del período) como a los stocks (reasignaciones intertemporales de recursos). Estas cuestiones aparecen ante cualquier situación de desequilibrio. Pero cuando ellas se deben a "fallas de coordinación" a nivel agregado, el dato clave es que habrá un número macroeconómicamente importante de agentes realizando transacciones en desequilibrio y ajustando, por ende, sus hojas de balance. A su vez, las consecuencias de esos ajustes sobre la hoja de balance de otros agentes —que en un principio pueden no haber sido afectados— no pueden ignorarse ya que serán de magnitud no despreciable. En otras palabras, se producirán efectos de "derrame" sobre otros mercados que tenderán a profundizar los efectos impacto del desequilibrio en un mercado o mercados determinados. Además, como las transacciones fuera del equilibrio pueden afectar no sólo a los flujos sino también a la posición de stocks, el efecto de derrame puede tener consecuencias intertemporales importantes. El desequilibrio puede "leerse" en la hoja de balance de cada agente observando

3 En la literatura de desequilibrio tradicional (Leijonhufvud, 1968; Benassy, 1982) se enfatizan las transacciones que *no* se realizan debido a las fallas de coordinación. Sin embargo, en otro lugar hemos argumentado que este énfasis es injustificado (Fanelli, 1988). Sobre todo en el plano financiero donde en situaciones de desequilibrio típicamente los agentes sobreendeudados tienen la posibilidad de atrasarse en los pagos obligando consecuentemente a los acreedores a prestar *más* que lo que *ex ante* estaban dispuestos a prestar. Este tipo de situación fue muy común durante la crisis de la deuda en que varios países latinoamericanos entraron en moratoria de pagos. Cuando se enfatizan las transacciones que *no* se realizan, el esquema de racionamiento en desequilibrio que se utiliza es que "manda el brazo corto del mercado" (vgr. si existe exceso de oferta se transan las cantidades determinadas por la demanda). Cuando se permite que se hagan *más* transacciones que las deseadas, el esquema de racionamiento puede basarse en que "manda el brazo largo del mercado" o una combinación lineal de las cantidades determinadas por el brazo corto y el largo. En el primer caso todas las transacciones son voluntarias, en el segundo pueden existir transacciones forzosas o no voluntarias.

las decisiones de stock y flujo que deberá tomar para solucionar su desequilibrio y es justamente por ello que las fallas de coordinación son fundamentales para entender por qué lo macro afecta a lo micro.

Los canales de transmisión a través de los cuales las fallas de coordinación a nivel agregado terminan afectando las decisiones de los agentes son variados y numerosos. En función del tipo de análisis que aquí nos preocupa, sin embargo, basta con una categorización general de los canales fundamentales. El mecanismo de transmisión básico en una economía de mercado, obviamente, es el que opera a través del sistema de precios. Esto es, a través de variaciones de los precios relativos tanto en el lado real como en el financiero. Sin embargo, el sistema de precios no actúa en forma óptima porque los precios no son completamente flexibles; la información no es perfecta; existen factores que debilitan la competencia; y hay rigideces y "fricciones" en la reasignación de recursos. En realidad, es por estas imperfecciones de mercado que se producen fallas de coordinación y desequilibrios que llevan a la generación de señales "falsas" de precios relativos. La falta de optimalidad del mecanismo de precios en tales circunstancias, induce sobrecorrecciones (*overshooting*) o subcorrecciones de precios que dan lugar a que se produzcan variaciones de cantidades (ofertadas o demandadas) y decisiones financieras erróneas. Es decir, decisiones que impedirán que los agentes puedan transar las cantidades planeadas en los mercados reales y financieros. Los fenómenos de desempleo en el lado real y las situaciones de sobreendeudamiento o severa restricción de liquidez en el lado financiero son los indicadores más visibles de este tipo de situaciones.

Cuando los agentes aprenden que sus decisiones pueden ser erróneas porque los precios *no* incluyen toda la información relevante o incluyen información que puede ser *errónea*, buscan información complementaria a la brindada por los precios relativos. Como los efectos más visibles del desequilibrio operan sobre las cantidades reales transadas y sobre las variaciones en la posición financiera de los agentes, aparecen dos conjuntos nuevos de señales a tomar en cuenta en las decisiones individuales: la información de cantidades reales transadas en los mercados y la información de cantidades brindada por los indicadores financieros elaborados sobre la base de la hoja de balance de los agentes. En función de esto, es necesario incorporar dos mecanismos de transmisión adicionales al de precios que afectan las decisiones microeconómicas y a través de los cuales, por ende, lo macro afecta a

lo micro. Ellos son, por una parte, los que operan a través de los indicadores de cantidades en el lado real (vgr. desempleo y capacidad ociosa) y, por otra, los que actúan a través de variaciones en los indicadores financieros de cantidad. Entre estos últimos los hay de flujo/flujo (como el indicador pago de intereses/ventas); stock/stock de corto (vgr. el indicador de liquidez: activos líquidos/deuda de corto exigible) y de largo (vgr. endeudamiento/patrimonio neto) y stock/flujo (vgr. ventas/deuda).

Una vez definida la especificidad del problema macroeconómico en base a las variables fundamentales y las fallas de coordinación por una parte, y los mecanismos de transmisión entre el desequilibrio agregado y las conductas microeconómicas por otra, queda por analizar cómo es que los efectos del desequilibrio económico inducen, bajo ciertas circunstancias, mutaciones en la morfología y en la evolución en el tiempo de la estructura micro. Ya dijimos que los fenómenos de inestabilidad son fundamentales en relación con esto. Ahora queremos mostrar cómo ello se correlaciona con la magnitud cuantitativa de las fallas de coordinación, su duración temporal y su recurrencia.

La coordinación completa (i.e. la ausencia de problemas macro) sólo se produce en un contexto de equilibrio general y tal contexto es una construcción ideal. No obstante ello, es una construcción útil pues la referencia a esa situación permite considerar diferentes grados de desequilibrio macroeconómico. Aunque las economías se encuentran siempre en situación de desequilibrio, un grado reducido de desequilibrio puede ser considerado poco relevante en la determinación de su funcionamiento y por ende la estilización de equilibrio puede ser útil para modelarlo. El problema macroeconómico aparece en plenitud cuando la magnitud del desequilibrio en las variables fundamentales es tal que afecta en forma esencial el funcionamiento de la economía.

En el análisis macroeconómico tradicional, el desequilibrio agregado es concebido como un fenómeno temporal y el énfasis está puesto en la búsqueda de herramientas de intervención optimales —sobre todo referidas al uso de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias— capaces de solucionar las fallas de coordinación minimizando simultáneamente el período durante el cual la economía funcionará en desequilibrio. Más allá de las recientes discusiones referidas a si tales políticas son o no necesarias, el análisis tradicional asume que el desequilibrio es temporal; sea porque la economía se autorregula adecuadamente sin necesidad de intervenciones de política, sea porque no

lo hace pero es posible acelerar el recorrido a través del sendero que lleva al equilibrio mediante un proceso de *fine tuning* (afinamiento). Si este fuera el caso, las consecuencias a nivel micro de los desajustes macro no serían excesivamente relevantes.

Este enfoque, sin embargo, resulta demasiado estrecho cuando se analiza el problema macroeconómico en economías como la latinoamericana típica. La razón básica es que los problemas macroeconómicos que enfrenta la región suelen revestir características diferentes a los que típicamente se observan en las economías desarrolladas. Las diferencias más marcadas se asocian con la *magnitud*, la *duración temporal* y la *recurrencia* de los desequilibrios macroeconómicos. Estos rasgos se manifiestan de manera múltiple y variada en cada economía en particular. Sin embargo, hay un rasgo que sintetiza la diversidad de factores que contribuyen a determinar la propensión de una economía a generar fallas de coordinación: *el grado de volatilidad e impredecibilidad estocástica en la evolución de las variables fundamentales*. Cuanto más volátil y más difícil de modelar el proceso estocástico que genera la evolución observada de las variables fundamentales, mayor la dificultad para anticipar tal evolución, mayor la incertidumbre y, por ende, mayor la propensión de la economía a generar desequilibrios externos, fiscales o entre el ahorro y la inversión. En un contexto tal, habrá períodos recurrentes durante los cuales se producirán fallas de coordinación de magnitud.

En una economía que muestra estas características en la evolución de sus variables fundamentales, se observarán a nivel microeconómico conductas que estarán ausentes cuando ello no ocurre. Lo que queremos resaltar es que una cosa es pasar por una etapa de desequilibrio y otra vivir en una economía propensa a generarlo en forma sistemática. En este último caso, a diferencia de lo que se enfatiza en el análisis macroeconómico tradicional, como el desequilibrio macroeconómico se percibe como un fenómeno *recurrente*, aparecen como *rentables* conductas de adaptación microeconómica que no lo serían si el desequilibrio fuera un fenómeno esporádico y pasajero. Es razonable pensar que, en una economía "estructuralmente" propensa a generar desequilibrios macroeconómicos, la influencia de lo macro sobre la estructura micro será mucho más permanente y visible. Ya hemos visto que los mecanismos de transmisión macro-micro operan a través del sistema de precios, la información de cantidades y la posición financiera de los agentes. Vale la pena, entonces, detenerse brevemente en las

características particulares que tales canales muestran en una economía con propensión al desequilibrio recurrente e inestable a nivel macroeconómico.

Empecemos con la operatoria a través del sistema de precios. Como en las economías de mercado le corresponde a los precios relativos la labor primordial de eliminar los desequilibrios, una consecuencia importante de la volatilidad de las variables fundamentales será una más alta y pronunciada variabilidad en los precios relativos. Esto es, en los precios relativos que el análisis económico identifica como "clave" justamente porque están asociados a las variables fundamentales (tipo de cambio real, salarios reales, tasas de interés, etc.). Si las señales de precio que reciben los agentes son más volátiles, el grado de incertidumbre que rodeará el proceso de toma de decisiones tenderá a ser elevado y, en consecuencia, será mayor la probabilidad de que el individuo tome decisiones erróneas que lo lleven *ex post* a una situación de desequilibrio.

La evolución de las cantidades transadas en desequilibrio no es independiente de lo anterior. Ya vimos que debido a imperfecciones (rigideces, etc.), no todo el ajuste se produce vía precios. En consecuencia, las cantidades mostrarán también una evolución más volátil en un contexto en que es difícil anticipar la evolución de los precios relativos. Habrá cambios bruscos y no anticipados de cantidades durante el proceso de ajuste dando lugar de esa forma a ciclos rápidos y recurrentes de recesión/expansión que agregarán incertidumbre al contexto de decisión microeconómico.

Por último, como en una economía monetaria a toda transacción del lado real le corresponde otra del lado financiero, los indicadores de la hoja de balance financiero también tenderán a mostrar cambios marcados y no anticipados. En realidad, las variaciones de precios y cantidades no anticipadas, pueden poner en desequilibrio a los agentes aún cuando éstos "no decidan nada" en el plano financiero. Ello ocurre, por ejemplo, cuando las devaluaciones no anticipadas generan transferencias de riqueza también no anticipadas que suelen cambiar fuertemente la posición financiera de los agentes (vgr. convirtiendo una posición financiera sólida en una altamente especulativa o Ponzi) o cuando profundas recesiones llevan a posiciones financieras insostenibles.

Es justamente esta forma diferencial en que operan los mecanismos de transmisión micro-macro lo que explica que, en una economía

con tendencia a generar inestabilidad, los desequilibrios macro produzcan mutaciones micro. En realidad, las mutaciones que se observan están de una u otra manera relacionadas con el siguiente hecho: en una economía de alta incertidumbre macroeconómica donde es más fácil equivocarse, *la flexibilidad para cambiar decisiones del pasado tiene un premio económico*.⁴ Empíricamente, la forma más directa de constatar este hecho es observando el enorme diferencial de riesgo entre el nivel de las tasas de rendimiento de corto y largo plazo. Suelen observarse situaciones en las que tal diferencial se torna infinito para algunos plazos haciendo *desaparecer* de tal forma los mercados de crédito de largo plazo.

Esta suerte de "*preferencia extrema por flexibilidad*" tiene consecuencias fundamentales sobre la asignación de recursos reales, la morfología financiera y —vía sus efectos sobre la inversión y la capacidad de innovación— sobre el crecimiento. Más adelante utilizaremos este resultado que es una de las conclusiones centrales de nuestro análisis porque afecta de manera directa el desarrollo productivo. Por ahora nos interesa remarcar dos puntos adicionales que tienen que ver con la dinámica de ajuste en desequilibrio y las restricciones que una economía inestable pone a la política macroeconómica.

En una economía inestable, las reacciones de los individuos no sólo producen mutaciones en la estructura micro, además tales mutaciones pueden generar mecanismos de ajuste en desequilibrio que lleven a senderos dinámicos explosivos. Por ejemplo, se produce un déficit fiscal y la inflación se acelera. Para cubrirse de los efectos de la aceleración los individuos reaccionan acortando en forma generalizada la duración de los contratos. Este hecho achica el horizonte intertemporal de decisión microeconómica. Hay proyectos de inversión que no se realizarán y activos financieros que dejarán de demandarse. Como consecuencia, cae el nivel de actividad y es más difícil para el gobierno y el sector privado colocar deuda incluso a plazos muy cortos. Un nivel de actividad más bajo reduce la recaudación tributaria, el déficit fiscal aumenta y en el contexto de caída en la demanda de bonos públicos la única forma de financiar al gobierno es aumentar la tasa de emisión monetaria. Esto acelera la inflación, etcétera. El sendero de ajuste en desequilibrio comienza a mostrar signos de explosividad y esto convali-

4 Nuestro uso del concepto de flexibilidad está inspirado en Hicks (1974).

da como correcta la decisión individual de acortar los contratos para adaptarse a una economía inestable. El ajuste en desequilibrio lleva a *consolidar* la mutación a nivel micro.

Estos mecanismos de realimentación del desequilibrio y consolidación de las mutaciones micro también afectan la efectividad de las políticas económicas. Cuando se producen cambios frecuentes y no anticipados en el sendero temporal de las variables fundamentales, las autoridades se ven obligadas a implementar cambios frecuentes y radicales en los instrumentos de política tratando de compensar los efectos desequilibrantes. En un contexto como éste, resulta harto improbable que las autoridades consigan un grado de reputación suficiente para brindar credibilidad a sus políticas.

Esto tiene dos consecuencias negativas. La primera es que es difícil que los agentes económicos muestren rapidez y flexibilidad en adaptar sus conductas cuando el gobierno anuncia cambios radicales de política. En un contexto incierto las conductas conservadoras y defensivas pueden ser las más rentables en cuanto garanticen mayor flexibilidad. La segunda consecuencia es que obliga al gobierno al *overshooting* en la elección de los objetivos cuantitativos buscados con sus políticas. Existe en este sentido una suerte de *trade-off* entre credibilidad y dramatismo: los anuncios deben ser dramáticos si han de cambiar la conducta de agentes conservadores.

Ambos hechos son una fuente permanente de generación de fallas de coordinación macroeconómica e inestabilidad en los países de la región. Si la conducta de los agentes no cambia en el sentido buscado por las autoridades y, además, las políticas buscan objetivos dramáticos, las consecuencias en términos de desequilibrio macroeconómico y desarticulación productiva pueden ser altamente distorsivas. Este tipo de cuestiones de política económica es típica, por ejemplo, de los ciclos de política económica de protección-apertura-crisis de balance de pagos-protección que se dieron en Argentina, Chile y otros países. Para ser creíbles, las autoridades lanzan un programa rápido y muy ambicioso de apertura comercial. Con ello esperan que el sector privado tome la apertura como un hecho permanente e invierta en la reconversión. Como la apertura genera una explosión de las importaciones y un déficit insostenible en la cuenta corriente, el sector privado anticipa que el régimen no podrá ser mantenido y no invierte en reconvertirse. En tal contexto, las exportaciones se estancan y las importaciones suben. Cuando se torna imposible financiar el déficit de cuen-

ta corriente resultante, con el objeto de garantizar un mínimo de estabilidad macroeconómica las autoridades se ven obligadas a volver a imponer no sólo altos aranceles sino directamente prohibiciones y cuotas de importación. *Expost*, las conductas defensivas son convalidadas como correctas por la política económica.

3. De lo micro a lo macro: desbalance estructural y estabilidad macroeconómica

No todos los países muestran el mismo grado de inestabilidad macroeconómica porque en cada país la volatilidad de las variables fundamentales y los mecanismos específicos de ajuste ante el desequilibrio difieren. Tales particularidades se correlacionan estrechamente con las características estructurales de cada economía. Es justamente debido a esto que los factores micro son relevantes en la determinación de la capacidad de la economía para procesar shocks macroeconómicos con mayor o menor eficiencia.

La estructura económica está compuesta por una base productiva (tecnología, recursos, capacidad de innovación), individuos, mercados e instituciones. Por lo tanto, la capacidad de la economía para absorber *shocks* que se traducen en fallas de coordinación puede evaluarse en función de: a) la cantidad y calidad de los mecanismos de autorregulación existentes (mercados e instituciones) para amortiguar y distribuir en el tiempo los shocks; b) las características del sistema productivo que lo hacen más o menos flexible en la reasignación de los factores de producción con el objeto de adaptarse a situaciones nuevas (i.e. *post-shock*).

En función de lo anterior, las economías podrían ordenarse de acuerdo al grado de desarrollo de los mercados, las instituciones y la diversificación de su estructura productiva. Si se toman, por ejemplo, las economías con algún grado significativo de desarrollo industrial, los dos criterios mencionados podrían utilizarse para crear un orden donde las economías capitalistas desarrolladas estarían en un extremo y las economías ex socialistas en transformación en el otro, al tiempo que las economías latinoamericanas de mayor tamaño ocuparían lugares entre ambos extremos.

El criterio *a* hace depender la capacidad de autorregulación del grado de desarrollo de los mercados y las instituciones. Tanto la es-

estructura de mercados como las instituciones directa o indirectamente relacionadas con la actividad económica son cruciales porque de ellas depende la capacidad de *administrar la incertidumbre* inherente a todas las actividades económicas y, por ende, pueden contribuir significativamente a suavizar los efectos desequilibrantes generados por la volatilidad.

Cuanto mayor el grado de desarrollo de la *estructura de mercados*, más aceitado resultará el proceso de determinación de precios y por lo tanto menor será la probabilidad de ocurrencia de desequilibrios duraderos y de procesos inestables. Un sistema de mercados "completo" permitiría que la eliminación de los desequilibrios *spot* pueda ser distribuida en el tiempo a través de la operación de los mercados futuros y que la incertidumbre pueda procesarse a través de la operatoria de los mercados de seguros. En este sentido, el modelo ideal de referencia es la estructura de mercados y de información "perfecta" que cuenta con todos los mecanismos necesarios para garantizar la coordinación completa de los planes y decisiones descentralizadamente decididos por los individuos y donde la reasignación de los recursos ante "noticias" que cambian el contexto de información se hace en forma más o menos instantánea y sin incurrir en costos significativos.

Ninguna economía real tiene tales características, pero las economías capitalistas desarrolladas poseen las estructuras que más se aproximan a esa estilización teórica. Aunque la estructura de esas economías exhibe numerosas "fallas de mercado", es usual que existan sustitutos próximos de los mercados que faltan. Por ejemplo, la ausencia de mercados de futuro generalizados tendrá menos efectos cuanto más desarrollados estén los mercados de capital de diferentes plazos y si bien no existen mercados para asegurarse ante todo tipo de riesgo, los mercados de seguro para diferentes clases de riesgo están mucho más desarrollados que en la economía latinoamericana típica.

De lo anterior se concluye que la mayor o menor "completitud" de la estructura microeconómica de mercados es relevante para la dinámica macro porque existe una correlación estrecha entre los problemas de "falla de coordinación" macroeconómica y la magnitud de las "fallas de mercado". A mayor número e importancia de las fallas de mercado, mayor la debilidad —o ausencia— de mecanismos de mercado de amortiguación del desequilibrio y mayor en consecuencia la tendencia de las economías a generar desequilibrios y senderos de ajuste dinámi-

co que tiendan a reproducir o amplificar los desbalances en lugar de corregirlos.

El grado de desarrollo de las *instituciones* relacionadas con la actividad económica afecta la probabilidad de ocurrencia de “fallas de coordinación” macroeconómica por varias razones. Vale la pena mencionar dos. La primera es que existen arreglos institucionales que pueden suplir “fallas de mercado” como la inexistencia de algunos mercados de futuro o seguros clave y que, en tal carácter, son mecanismos relevantes de reducción de la incertidumbre. Estas instituciones son importantes en el establecimiento de relaciones de “clientela” para reducir la incertidumbre en las relaciones entre firmas que operan en un mundo de mercados *spot*; para suplir las “fallas” en el mercado de trabajo o las externalidades generadas en el proceso de aprendizaje financiado por firmas particulares; para proveer sustitutos de mercados de crédito inexistentes, a través de bancos estatales o a través de las relaciones crediticias cliente/proveedor/firma, etcétera.

La segunda razón es que la fortaleza institucional reduce la volatilidad de las variables fundamentales. Cuanto más desarrolladas las instituciones del sector público (vgr. la estructura impositiva), menor será la probabilidad de ocurrencia de *shocks* fiscales que lleven al desequilibrio macroeconómico. Cuanto más eficiente la supervisión bancaria y los mecanismos de *screening* (selección) en la asignación de crédito por los bancos comerciales, menor la probabilidad de que se produzca una crisis financiera con las consecuentes externalidades negativas sobre el equilibrio macroeconómico. Adicionalmente, el desarrollo institucional es relevante porque existe una correlación entre éste y el grado de estabilidad del marco jurídico y de regulaciones lo cual, a su vez, es determinante en la evolución de la inversión en particular y de la incertidumbre en general. En una economía basada en la propiedad privada, la seguridad jurídica no sólo es una condición necesaria de la existencia misma de los mercados sino también de la inversión que garantice la reproducción del sistema económico.

El criterio *b* hace directa referencia a la estructura productiva. En general, cuanto menor la diversificación y sofisticación productiva, menor la capacidad para reasignar rápidamente los recursos hacia nuevas actividades ante la ocurrencia de shocks permanentes. En las economías poco desarrolladas productivamente, existe una mayor cantidad de rigideces que impiden una rápida reconversión de la estructura productiva. Ello hace que el proceso de transición y ajuste

post-shock sea de mayor duración y, en consecuencia, será mayor el período durante el cual la economía funcionará en desequilibrio. Es importante destacar que —por lo menos empíricamente— está probado que los factores a y b no son independientes y que, este hecho, tiende a reforzar los mecanismos de reproducción y prolongación del desequilibrio. En efecto, en primer lugar, se observa que la falta de desarrollo productivo se correlaciona positivamente con la falta de desarrollo de los mercados financieros y de capital. De tal forma, la propensión a la inestabilidad se refuerza porque la rigidez de la estructura productiva determina que los procesos de transición sean largos y la falta de mercados de capital hace que sea muy difícil financiar procesos largos de reconversión productiva. El resultado es que en la economía latinoamericana típica, por ejemplo, se observan prolongados períodos de retracción productiva que no necesariamente llevan a una reconversión exitosa del aparato productivo sino a pérdidas netas de capacidades de producción que habían sido adquiridas. Los procesos de apertura económica de *shock* caracterizados por la desaparición de partes importantes del sector industrial sin que aparezcan nuevas especializaciones y economías de escala en determinados segmentos del sistema industrial debido a la falta de financiamiento para la reconversión, son el ejemplo paradigmático en este sentido.

En segundo lugar, también se observa empíricamente que existe una correlación entre el grado de desarrollo productivo y la sofisticación de las instituciones asociadas con la actividad económica. Esto hace que el desarrollo de instituciones orientadas a sustituir a los mercados faltantes —debido a fallas de mercado— también se retrase y, de esta forma, la capacidad para procesar la incertidumbre se relaciona directamente con la escasa sofisticación de la estructura productiva. En realidad, a la luz de la literatura sobre organización industrial, este hecho no resulta sorprendente. De esa literatura surge que el desarrollo de las instituciones orientadas al manejo de la incertidumbre al margen del mercado, como las relaciones entre clientes, proveedores y firmas, tiende a ser mayor en los sectores industriales de mayor sofisticación, donde los precios juegan un rol mucho menor en la asignación de los recursos que, por ejemplo, en los mercados de commodities y materias primas en general.⁵ Así, a menor sofisticación productiva, menor será

5 Scherer (1980) aporta una cantidad abrumadora de hechos estilizados atinentes a la organización industrial que apoyan esta afirmación.

la presencia económica de estas instituciones y, por ende, mayor el rol de la incertidumbre y la inestabilidad.

Dos ejemplos simples pueden servir para aclarar lo que hemos tratado en esta subsección. El primero se refiere a los efectos multiplicadores e ilustra el rol de los cambios en la estructura micro en la determinación de la dinámica de ajuste macro.

La magnitud del efecto multiplicador del gasto es mayor en una economía como la argentina que en la economía norteamericana actual. Es conocido que el efecto multiplicador se ha ido debilitando en la economía norteamericana, al punto que su misma existencia ha sido puesta en duda desde principios de los años sesenta. En cambio, el efecto se observaba claramente en los años treinta. Esta transformación en la dinámica de comportamiento macroeconómico a lo largo del tiempo puede atribuirse a la complejización de la estructura económica (desarrollo de los mercados e instituciones y acumulación de riqueza). Sintéticamente, los asalariados poseen ahora mayor riqueza, cuentan con el seguro de desempleo y tienen mayor acceso al crédito, de modo que una reducción transitoria de su ingreso corriente afecta menos su gasto de consumo que sesenta años atrás. La economía argentina, en cambio, tiene al respecto una estructura más parecida a la de Estados Unidos en los treinta. Una reducción del ingreso corriente de los asalariados (más pobres que sus homólogos norteamericanos y sin seguro de desempleo generalizado) les impone una restricción de liquidez que limita su gasto en consumo. Se observan entonces las repercusiones de los "efectos ingreso" que determinan la magnitud del multiplicador. Esos mismos mecanismos, dependientes de la estructura de la economía, determinan también otros comportamientos diferenciales ante situaciones de desequilibrio como, por ejemplo, los efectos que se observan ante una devaluación. La diversidad estructural —en particular en lo relativo a la diversificación de la base productiva— determina que la devaluación sea recesiva en Argentina y expansiva en los Estados Unidos.

El segundo ejemplo se refiere a la falta de diversificación productiva como causa directa del grado de volatilidad macroeconómica. Uno de los determinantes principales de la variabilidad del saldo de la cuenta corriente en América Latina es la variabilidad de los términos del intercambio. Como las exportaciones muestran un bajo nivel de diversificación fruto de la falta de competitividad de los sectores más dinámicos de la industria (Guerrieri, 1993), la cuenta comercial suele

sufrir cambios significativos ante la ocurrencia de *shocks* externos negativos. La falta de diversificación productiva hace que la volatilidad de los términos del intercambio se traduzca en forma directa en volatilidad de las variables fundamentales que afectan al sector externo. La dependencia de pocos productos de exportación impide suavizar la volatilidad vía la diversificación de riesgo implícita en una estructura exportadora diversificada. De esta forma, la falta de desarrollo productivo se convierte en forma directa en una fuente de volatilidad macroeconómica.

4. La interacción micro-macro, la estructura productiva y el crecimiento

Hasta aquí hemos analizado cómo la inestabilidad macro puede inducir mutaciones en la estructura micro y cómo las debilidades micro —en la estructura productiva, de mercados e instituciones— pueden generar fallas de coordinación. La división que hemos hecho en el tratamiento de estas dos cuestiones obedece exclusivamente a razones metodológicas y de exposición. Para evitar confusiones, nos gustaría remarcar que, a nivel empírico, la regla general es que existen una miríada de interacciones y mecanismos de *feed-back* entre lo macro y lo micro que hacen que, de hecho, se produzca una suerte de determinación simultánea de las características micro y macro de una economía específica. En el análisis de casos concretos es muy difícil determinar si una economía muestra, digamos, graves fallas de mercado debido a su inestabilidad macroeconómica o si, por el contrario, es la falta de algunos mercados clave —como el de capitales de largo plazo— el que generó la situación de inestabilidad agregada.⁶

6 Normalmente ocurre que ambos fenómenos tienden a retroalimentarse y, en realidad, es por ello que en períodos de crisis aguda —cuando tanto la inestabilidad como la falta de mercados clave pasan un umbral crítico— es tan difícil encontrar una salida. Las políticas de estabilización no acompañadas de otras de reforma estructural tienden a fracasar debido a las deficiencias existentes en la estructura de mercados y las de reforma estructural sin las de estabilización fallan debido a la incertidumbre de un contexto macroeconómico desequilibrado. Esto es un argumento adicional en favor de que las estrategias de estabilización vayan acompañadas de políticas de reforma y también en favor de que las políticas de reforma que pueden llevar a agudizaciones del desbalance macroeconómico no sean implementadas (Fanelli y Frenkel, 1994).

Esto *no* quiere decir, obviamente, que en una situación concreta el resultado evolutivo final del proceso de interacción entre los factores micro y macro no pueda analizarse separando la incidencia de cada uno de esos dos factores. En realidad, la posibilidad de realizar esta separación analítica entre factores micro y macro es fundamental para comprender las restricciones al crecimiento que una economía enfrenta en una coyuntura económica dada. Para completar nuestro enfoque metodológico queremos justamente detenernos en las implicancias que el mismo tiene para el crecimiento.

A los efectos de presentar la cuestión de las restricciones al crecimiento de manera sucinta, en otro trabajo (Fanelli y Frenkel, 1994) las hemos sistematizado en términos de cuatro problemas que, de una u otra manera, las economías deben resolver para estar en condiciones de crecer. En primer lugar está el problema "smithiano"; para crecer de manera rápida y sostenible una economía debe generar una tasa de ahorro que le permita mantener una alta tasa de inversión financiada con sus propios recursos. El segundo es el problema "keynesiano", que resalta que no sólo es necesario ahorrar, también hay que contar con mecanismos eficientes para intermediar entre el ahorro y la inversión. Esto es, contar con una estructura desarrollada de mercados e instituciones capaces de garantizar que el esfuerzo de ahorro se transforme efectivamente en inversión productiva. El tercero es el "neoclásico" que enfatiza que los recursos disponibles deben ser asignados eficientemente para maximizar la tasa de crecimiento. No sólo importa cuánto se invierte sino también la eficiencia de la inversión. Por último, el problema "schumpeteriano" hace referencia a la creatividad como motor del crecimiento y enfatiza el rol del empresario y las firmas que innovan (en el plano tecnológico, organizacional, etc.).⁷

Las interrelaciones micro-macro que hemos desarrollado son fundamentales para los últimos tres problemas del crecimiento mencionados en tanto:⁸ contribuyen a modelar los mercados y las instituciones de intermediación financiera entre el ahorro y la inversión; determinan la eficiencia con que la información económica relevante es procesada —a través de las señales de precios, cantidades y financieras— influ-

7 Nelson (1991 y 1992) discute el rol del empresario *vis-à-vis* la firma en el proceso de innovación y como agentes de la "destrucción creativa".

8 En este trabajo no estamos interesados en tratar la cuestión de cómo afectan a la restricción de ahorro.

yendo de tal forma en la optimalidad en la asignación de los recursos; afectan de manera marcada la capacidad de innovación de la economía al influir sobre la conducta individual de los agentes y sobre las instituciones que conforman el sistema nacional de innovación.⁹

Buena parte de estos efectos pueden examinarse a partir de las mutaciones micro que se producen en contextos de alta inestabilidad. Ello es así porque en esos contextos, los mecanismos en operación se "ven" con mayor claridad en la medida en que los efectos sobre las variables son más marcados que en situaciones de desequilibrio leves.

Cuando tratamos las influencias de lo macro sobre la estructura micro una conclusión central fue que las mutaciones micro inducidas por la inestabilidad macroeconómica tienen la particularidad de afectar el *grado de preferencia por flexibilidad* de los agentes. En relación con los problemas de crecimiento antes listados, los cambios en el grado de preferencia por flexibilidad son fundamentales porque inducen variaciones no sólo en la cuantía sino también en la eficiencia de la inversión, así como en la capacidad de innovación. En un contexto de alta preferencia por flexibilidad, el acortamiento del horizonte temporal hace que los proyectos de inversión con períodos de maduración cortos tengan un premio económico sobre los de mayor duración y, a su vez, que a igual período de maduración, los beneficios esperados de los proyectos con mayor riesgo sean descontados utilizando una tasa de descuento excesivamente alta. Asimismo, empíricamente se observa que las correcciones en las tasas de descuento para proyectos largos y/o con mayor riesgo en contextos altamente inestables no sólo incorporan rápidamente la información sobre los aumentos en el riesgo sistémico sino que, en realidad, tienden al *overshooting*. Los fenómenos de *overshooting*, a su vez, al sesgar las señales de precio y cantidad, inducen marcados errores en la asignación intertemporal de recursos. De esto se deduce que la inversión tenderá a ser ineficiente y que ello implicará un agravamiento del problema neoclásico.

En general, en una situación de alta preferencia por flexibilidad, los proyectos de inversión cortos y que muestran una menor correlación con el ciclo económico y una menor dispersión de rendimientos serán los privilegiados. En un contexto de aumento en la preferencia por flexibilidad como el observado en América Latina en los ochenta, por ejem-

9 Sobre los sistemas nacionales de innovación véanse por ejemplo Nelson (1993), Mowery (1993) y Johnson y Lundvall (1988).

plo, como sólo una reducida cantidad de proyectos de inversión podían cumplir con las condiciones señaladas, no es sorprendente que se hayan observado abruptas caídas de las tasas de inversión/producto como las ocurridas en la mayor parte de los países de la región. Y tampoco es sorprendente observar que la inversión extranjera directa se haya orientado a la adquisición de empresas de servicios públicos privatizados que cumplen con el requisito fundamental de ser negocios que manejan una enorme masa de recursos líquidos, utilizan tecnologías probadas y se catalogan como inversiones de bajo riesgo.

Por ejemplo, en el libro de las "betas" de activos que se utilizan en las bolsas desarrolladas para medir el *riesgo económico* de los proyectos de inversión, los negocios relacionados con servicios públicos como gas, electricidad y teléfonos son los que figuran con las betas más bajas en la lista (Brealey y Myers, 1986). Esto es, se trata de negocios de bajo riesgo y con beneficios que no tienden a moverse con las tendencias globales del mercado. Los negocios asociados con la tecnología de punta y la innovación —como la electrónica— que justamente son los que podrían aportar más en términos de aprendizaje tecnológico en los países de la región, en cambio, son los que figuran con las betas más altas. Como una beta más alta implica mayor riesgo, en un contexto de alta incertidumbre y caracterizado por el *overshooting* en la corrección de las tasas de descuento, la rentabilidad requerida para llevar adelante tales proyectos es tan alta que la probabilidad de que un proyecto de tecnología avanzada se lleve a la práctica se reduce a un mínimo. Un comentario adicional en relación con esto es que, si se tiene en cuenta que la inversión extranjera directa es uno de los vehículos fundamentales de transferencia tecnológica para un país en desarrollo (Dahlman, 1993, y Dahlman y Nelson, 1993) y que las privatizaciones abrieron la posibilidad para los inversores extranjeros de adquirir negocios de bajo riesgo, se llega a la conclusión de que en el actual contexto poco puede esperarse de la innovación como fuente del crecimiento. La reforma estructural en un contexto de inestabilidad puede estar actuando en cierta medida en contra de una mayor sofisticación de la estructura productiva si la adquisición de empresas públicas hace *crowding-out* de los proyectos de mayor riesgo y sofisticación tecnológica.

En realidad, la actividad de innovación —y por ende la posibilidad de "resolver" el problema schumpeteriano— es una de las más profundamente afectadas por los aumentos en la preferencia por flexibilidad.

Un canal importante a través del cual esto ocurre es que en los países subdesarrollados el aprendizaje tecnológico está íntimamente relacionado con la adquisición de nuevos equipos de producción y por ende cuando la inversión cae el proceso de cambio tecnológico se resiente (Bradford, 1994). Hay una segunda razón por la cual el proceso de innovación tiende a paralizarse. Cuando el "ruido" que acompaña la información de precios, financiera y de cantidades es grande, los empresarios encargados de invertir adoptan típicamente estrategias *defensivas* de comportamiento. Y las estrategias defensivas debilitan los "animal spirits" y la disposición para la introducción de la *innovación* en el proceso productivo (Katz, 1993). En un sentido muy concreto, puede decirse que de la misma manera que la preferencia por flexibilidad tiende a destruir la eficiencia en la operación de los mercados empeorando el problema neoclásico, también tiende a desintegrar los sistemas de innovación nacionales al afectar severamente los comportamientos de los agentes y las instituciones que contribuyen a sostenerlo y ello, sin dudas, hace más severa la restricción schumpeteriana del crecimiento.

Las mutaciones microeconómicas que agudizan la preferencia por flexibilidad afectan también, y muy significativamente, la estructura de intermediación financiera. En una situación de preferencia generalizada por flexibilidad en las decisiones microeconómicas, se produce un corrimiento generalizado de la demanda por activos financieros hacia el corto plazo y, frecuentemente, también hacia los papeles denominados en moneda extranjera (como en los casos de Argentina, Uruguay, Perú y Bolivia). Ello implica que los papeles líquidos o de muy corto plazo aumentan de precio en relación a los de mayor período de maduración y que la relación precio de mercado/valor de emisión de los instrumentos denominados en moneda nacional tenderá a deprimirse. Asimismo, la liquidez pasa a ser un atributo tan relevante como el rendimiento a la hora de definir la preferencia por un papel determinado. Esto, a su vez, tiene como correlato del lado de la generación de crédito que las condiciones para acceder a fondos de largo plazo son cada vez más duras y que, cuando el crédito disponible lo es en moneda extranjera, las empresas ligadas en su actividad al mercado doméstico estarán obligadas a asumir un riesgo cambiario mayor.

Dicho en otros términos, al salto de las tasas de descuento debido al *riesgo económico* del negocio que hemos comentado más arriba, hay que adicionarle el aumento en tales tasas debido al salto en los *riesgos*

financieros. Así, dos proyectos de inversión con *igual riesgo económico* pero que muestran *diferente riesgo financiero* —porque la estructura de financiamiento a la cual puede accederse para financiar uno y otro es diferente— pueden no “sacar la misma nota” en el proceso de selección. Podría ocurrir que uno se lleve a cabo y otro no. Es un hecho conocido que en cualquier economía el riesgo financiero afecta al riesgo económico de un negocio. La diferencia específica de una economía que muestra una excesiva preferencia por flexibilidad es que tal diferencia se exagera.

Obviamente, esto determina fuertemente la capacidad de crecimiento al afectar el proceso por el cual se da la selección de los ganadores en el proceso competitivo. La selección pasa a estar muy fuertemente correlacionada con las características *financieras* específicas de cada rama de la producción y mucho menos con las características *económicas*. Luego de un período prolongado, en una economía con mercados de capital de largo plazo faltantes o demasiado estrechos, las firmas que sobreviven en el proceso *no* necesariamente son aquellas con mayor capacidad para asignar eficientemente los recursos existentes o para innovar en productos y procesos productivos, sino aquellas que se encuentran en ramas de la producción que —por el tipo de organización industrial que las caracteriza— son menos afectadas por esa falla de mercado. Las firmas que tienden a “sobrevivir” mejor en este tipo de ambiente financiero son las capital intensivas y cuyos ingresos son previsible.¹⁰ Este tipo de empresas son las que pueden aumentar —relativamente— más su coeficiente de endeudamiento sin producir grandes saltos en sus índices de riesgo financiero. Nuevamente, las ramas de producción que suelen estar más pobladas por este tipo de empresas son las asociadas a los servicios públicos privatizados. En la escala de capacidad de sobrevivencia le siguen las empresas grandes, también capital intensivas, pero cuyos ingresos operativos son menos previsible. En este caso, la capacidad de aumentar el coeficiente de endeudamiento sin generar “saltos” en el coeficiente de riesgo financiero es menor. Los ejemplos típicos son las firmas que actúan en ramas como el acero, el cemento y la petroquímica. Por último, las que muestran una mayor vulnerabilidad son las empresas medianas y pe-

10 Para una categorización de las características financieras del financiamiento empresarial en función de las características de la rama de producción véase Banco Mundial (1989).

queñas cuyos ingresos operativos se correlacionan fuertemente con el ciclo económico global, como las que suelen pulular en amplias franjas del sector industrial latinoamericano asociadas con la rama textil, pequeños productores de bienes de capital, etc. Al sesgar las bases de selección "natural" en el proceso competitivo, se establecen fuerzas que actúan en contra de la solución del problema tanto neoclásico como schumpeteriano.

Cabe acotar, asimismo, que la falta de desarrollo del sistema financiero, también afecta a estos últimos problemas. Por un lado, la segmentación típica de los mercados poco desarrollados tiende a perjudicar fuertemente el acceso al crédito de las pequeñas y medianas empresas reforzando las tendencias antes comentadas en favor de las empresas grandes. Por otro, el sistema bancario juega un rol importante en mejorar la asignación de recursos vía los mecanismos de *screening* utilizados por los oficiales de crédito en la asignación de préstamos al sector privado.¹¹ Cuando el crédito es inexistente, los mecanismos de *screening* dejan de funcionar y los inversores privados pierden una fuente importante de evaluación independiente de sus proyectos.

En realidad, cuando se observan las estructuras productivas que resultaron de una década de inestabilidad y astringencia financiera en América Latina, algunas características salientes de las mismas parecen correlacionarse con el "*ranking* de probabilidad de subsistencia por razones financieras" que acabamos de comentar. En efecto, en primer lugar, la interacción entre los fenómenos micro y macroeconómicos que tuvo lugar en el marco de la crisis de la deuda tuvo como resultado neto el estancamiento económico y la depresión de la tasa de inversión. A su vez, esto último —unido a la marcada inestabilidad— determinó un singular retroceso en el proceso de diversificación productiva de América Latina. La posibilidad de que se produjera un desarrollo integrado del sector industrial a partir de la experiencia de sustitución de importaciones abortó definitivamente. Los sectores industriales que sobrellevaron la crisis en mejores condiciones fueron básicamente los de procesamiento de recursos naturales y algunos de producción a escala como el automotriz —que de cualquier forma está pasando por un profundo proceso de reconversión con resultado incierto en algunos

11 Sobre este rol del sistema financiero véase Stiglitz (1993).

países—. Otros, algo más sofisticados como el de producción de bienes de capital han tendido a desaparecer y lo mismo ha ocurrido con algunos segmentos del rubro textil. Los sectores dinámicos “nuevos” están asociados con las privatizaciones en países como Chile, Argentina y, en menor medida, México (Guerrieri, 1993; Katz, 1993).

Para finalizar con la cuestión del crecimiento queremos examinar una última consecuencia relevante de las mutaciones micro. Como ya dijimos, las situaciones de preferencia por flexibilidad suelen traducirse en un fuerte aumento de la demanda de activos en moneda extranjera. En América Latina este fenómeno toma o bien la forma de una profundización de la dolarización del sistema financiero doméstico o bien la forma de “fuga de capitales”. Ambos fenómenos agudizan la restricción keynesiana en la medida en que dificultan el proceso de intermediación entre el ahorro y la inversión. Sin embargo, las consecuencias de ambos fenómenos no son las mismas. En el caso de la dolarización ya vimos que la principal consecuencia negativa es que induce a las empresas a tomar un mayor riesgo cambiario. Pero la dolarización tiene también un rasgo positivo: aumenta la capacidad prestable del sistema financiero doméstico (en dólares). Por lo tanto, no implica que el ahorro doméstico no pueda intermediarse hacia la inversión sino que los costos de tal intermediación pueden tornarse más caros para las firmas al hacerlas incurrir en un mayor riesgo cambiario. Es justamente este elemento el que diferencia a la dolarización de la fuga de capitales. En el caso de esta última, el aumento de la demanda de activos denominados en moneda extranjera implica que parte del ahorro doméstico irá a financiar proyectos de inversión en otras economías. Esto tiene consecuencias altamente negativas sobre la restricción keynesiana porque el proceso de intermediación entre el ahorro y la inversión a nivel doméstico directamente se interrumpe y el crecimiento —si no se tiene acceso al financiamiento externo, como ocurrió en los ochenta— comienza a estar restringido por la disponibilidad de ahorro. Una forma típica en que esto se manifiesta es a través del racionamiento del crédito bancario. De tal forma, los proyectos de inversión no encuentran fondos que los financien. Y ello no ocurre porque se ahorre poco internamente sino porque el ahorro se “exporta” vía la decisión de cartera de los agentes.

En realidad, históricamente, el desafío impuesto por la restricción keynesiana del crecimiento ha sido uno de los más difíciles de superar en América Latina. Puede interpretarse que los bancos públicos con

propósitos de fomento del desarrollo creados en la región representaron un intento de reparación de esta falla congénita de la organización económica. Pero, en general, el funcionamiento de estos bancos también adoleció de importantes fallas, que se hicieron críticas a medida que la inestabilidad macroeconómica incrementó la magnitud de las distorsiones y aumentó los incentivos para actividades de persecución de rentas. Esto parece claro en muchos países latinoamericanos —Argentina, Brasil y Chile, entre otros— en los cuales el deterioro de las funciones de canalización de ahorros y de selección y asignación eficiente del crédito estuvo asociada con el incremento de la inflación.

Asimismo, la mayor importancia relativa del ahorro público y el financiamiento de la inversión privada vía transferencias fiscales también han sido en América Latina la contracara de la debilidad de los sistemas financieros. Pero la crisis fiscal y las necesidades de la estabilización han puesto límites estrictos a ese rol tradicionalmente jugado por el sector público.

En realidad, la falta de éxito en el desarrollo de estos mecanismos institucionales para suplir la falla de mercado representada por la falta de un mercado de capitales de largo plazo, no hace más que probar que la inestabilidad macroeconómica es tan perjudicial para el desarrollo de los mercados como para el de las instituciones.

II. INESTABILIDAD MACROECONOMICA Y REFORMA ESTRUCTURAL: AMERICA LATINA EN LOS NOVENTA

En la sección anterior hemos planteado en términos relativamente abstractos lo que consideramos como el núcleo central en torno del cual se articulan las interrelaciones micro-macro. En esta sección queremos dar una visión (sumamente) estilizada de cómo algunos de los más importantes problemas y desafíos que hoy enfrenta América Latina pueden racionalizarse en función del esquema desarrollado. El objetivo es básicamente exploratorio y analítico. Nuestra exposición sólo pretende mostrar cómo podría ser utilizado el método de análisis. Con este propósito, hemos elegido tres cuestiones ligadas tanto con los problemas micro-macro como con la relación entre reforma estructural y política de estabilización. La primera se refiere a los desbalances macro que hoy enfrenta la región y su relación con las distorsiones estructurales asociadas a las mutaciones micro inducidas por la inestabilidad

de los ochenta. La segunda muestra la importancia de las fallas de coordinación en la explicación de los resultados micro que siguieron a la reforma del régimen de comercio exterior en Brasil y Argentina. Por último, tomando como base la experiencia de la Argentina, Bolivia, el Brasil y Colombia, se examina el rol de las fallas de mercado en el plano financiero, sus efectos sobre la estabilidad y la eficacia de la liberalización financiera como herramienta para crear los “mercados faltantes” de capital.

1. Los desafíos macroeconómicos en los noventa

Aunque no con la misma intensidad en cada país, los factores macroeconómicos han jugado tradicionalmente un rol significativo en la explicación de los desbalances observables en la estructura productiva de América Latina. Este rol, sin embargo, nunca fue tan claro y determinante como en la década pasada. Esto hace que la década de los ochenta sea una fuente inestimable de hechos estilizados para el análisis de cómo la inestabilidad macroeconómica puede inducir mutaciones en la estructura micro. En otros trabajos sobre América Latina hemos analizado en forma detallada este período y no lo repetiremos aquí.¹² No obstante ello, la evolución de la economía argentina puede ser brevemente citada a modo de ejemplo extremo —y por ello paradigmático— de los efectos estructurales inducidos por la prolongada inestabilidad macroeconómica.

En Argentina la volatilidad de las variables macroeconómicas fundamentales se manifestó desde mediados de los setenta en todas las dimensiones relevantes y, consecuentemente, los mecanismos de transmisión macro-micro en desequilibrio —vía precios, cantidades y variaciones en la posición financiera de los agentes— actuaron con toda su potencialidad. En primer lugar, la volatilidad de las señales de precio se manifestó en la propia dinámica inflacionaria: las tasas de inflación fueron altas, crecientes en promedio y altamente variables. En todos los casos las desaceleraciones fueron resultado transitorio de políticas antiinflacionarias que lograban por breves períodos desactivar la dinámica altamente inestable mostrada por el proceso de variación de los

12 Véase por ejemplo, Fanelli, Frenkel y Taylor (1992).

precios nominales. En segundo lugar, también fue destacable la varianza de los precios relativos, no sólo en cuanto esta característica está empíricamente asociada a la inflación alta, sino porque precios relativos cruciales, como el tipo de cambio real y el salario real, sufrieron variaciones de gran magnitud entre etapas del período. En tercer lugar, la demanda efectiva y el nivel de actividad mostraron ciclos acentuados, asociados —como las aceleraciones y desaceleraciones de la inflación y los cambios de precios relativos— a los choques macroeconómicos externos y de política. Por último, en el plano financiero, la variabilidad extrema en precios y cantidades reales indujo permanentes cambios en las condiciones de liquidez y en la posición financiera de los agentes. En tal contexto, los indicadores financieros tanto de stock como de flujos de la hoja de balance de las firmas mostraron fuertes desequilibrios y variaciones en su evolución. Particularmente importantes en su influencia sobre la posición financiera de stocks —y por ende de solvencia— de los agentes fueron las transferencias de riqueza inducidas por las maxidevaluaciones no anticipadas y las fuertes aceleraciones inflacionarias de carácter imprevisto (Damill y Fanelli, 1989).

La prolongada exposición a la inestabilidad indujo mutaciones permanentes en las conductas micro que incidieron en la configuración estructural de la economía. La estructura económica de principios de los noventa es, por un lado, la resultante de la acumulación de decisiones de asignación reales y financieras de los agentes, adoptadas en un ambiente de alta incertidumbre y en un contexto de cambios abruptos y frecuentes de los precios relativos. La volatilidad y los senderos de inestabilidad seguidos por las variables fundamentales se transmitió a la estructura a través de la elección de actividades, tecnología y cartera que realizan los agentes en este ambiente. Por otro lado, esos cambios de precios relativos se sumaron a las también bruscas y frecuentes variaciones de las condiciones financieras y de la demanda efectiva para determinar una alta varianza de los resultados de las actividades productivas. La inestabilidad de los mercados operó así como un duro proceso de selección. Muchas características significativas de los sectores de producción, del mercado de trabajo, de la organización financiera, de la economía del sector público y de las relaciones comerciales y financieras con el exterior observables a principios de los años noventa se explican por esa extensa exposición a un ambiente de alta incertidumbre y sujeto a cambios frecuentes y abruptos de las condiciones básicas de funcionamiento de la economía.

El proceso de selección contuvo un importante componente estocástico. Sin embargo, el resultado final fue sistemáticamente el mismo en el sentido de que hubo un corrimiento generalizado de las actividades económicas hacia un horizonte de muy corto plazo. En un contexto inestable, la *preferencia por flexibilidad* se generalizó como regla de conducta en las decisiones microeconómicas. Los proyectos de inversión que se llevaron a cabo fueron sólo aquéllos de rápido retorno y rentabilidad segura. Esto se tradujo no sólo en una fuerte caída de la tasa de inversión agregada sino también en la depreciación de la infraestructura y en el “empobrecimiento” de la base productiva al penalizarse las actividades de mayor riesgo como las asociadas con la innovación y el cambio tecnológico. Cuando las empresas realizaron cambios en la organización de la producción, su estrategia fue la de implementar sólo modificaciones marginales con el objeto de adaptarse mínimamente a un entorno cambiante caracterizado, por ejemplo, por tasas de interés reales sistemáticamente positivas (Kosacoff, 1993). Los contratos entre empresas en la industria, en el mercado de trabajo y en la economía en general redujeron su horizonte temporal y estaban sujetos a procesos de renegociación permanente a medida que las “noticias” macroeconómicas cambiaban el set de información de los agentes. En el ámbito financiero hubo un corrimiento de la demanda de activos hacia el cortísimo plazo y hacia la moneda extranjera. Como contrapartida, el crédito para los consumidores desapareció y para las empresas devino caro, escaso y de cortísimo plazo. Muchas empresas se vieron en dificultades serias no ya para financiar la inversión sino el capital de trabajo. Esta situación se hizo aún más grave porque el Estado, aquejado por su propia crisis, no estuvo en condiciones de facilitar en el plano institucional alternativas para paliar las consecuencias de la desintegración de la estructura de mercados.

Con diferentes intensidades y bajo distintas formas los procesos ejemplificados con el caso argentino se observaron en mayor o menor medida en toda América Latina. Al terminar la década, la “crisis de la deuda” había dejado huellas sobre la estructura productiva y financiera tan profundas que no sólo eran un escollo para el crecimiento; en primer lugar lo eran para el logro de una estabilidad macroeconómica duradera. En los ochenta, la inoperancia de las políticas de estabilización por sí solas como instrumento para estabilizar una economía dinámicamente inestable resultó más clara que nunca. Se comenzó a percibir de manera nítida un hecho que hicimos notar en la sección anterior: en

una economía que tiene tendencia a generar trayectorias inestables, es necesario inducir cambios en los "parámetros estructurales" que la definen para desactivar las fuentes de desequilibrio y/o los mecanismos de ajuste dinámico que dan lugar a esas trayectorias. De tal forma, las políticas de reforma de la estructura económica comenzaron a ser concebidas como un elemento indispensable, junto a las de estabilización, para el logro de un equilibrio macroeconómico sustentable.

Las tareas más acuciantes que las políticas de estabilización-cum-reforma estructural debían cumplir para restablecer el equilibrio macro y las fuentes del crecimiento eran: a) recomponer los coeficientes de inversión y de ahorro que habían caído en varios puntos porcentuales del producto; b) reestructurar el sector público que sufrió en forma particular los efectos del shock externo y la inestabilidad macroeconómica en tanto era el agente más endeudado de la economía con el exterior; c) revitalizar los mercados de capital doméstico a fin de hacer posible la intermediación eficiente entre el ahorro y la inversión a tasas de interés compatibles con la estabilidad macro y la productividad de los proyectos de inversión; d) incentivar la reasignación de los recursos domésticos hacia los sectores comercializables a los efectos de dar una solución sostenible al desequilibrio estructural en la cuenta corriente; e) encontrar nuevas vías para la revitalización de las fuentes de crecimiento de la productividad y el empleo en el marco de una economía que, en cierta forma, había "perdido la brújula" en relación con esto atrapada entre la crisis del modelo de desarrollo de la posguerra y los efectos macroeconómicos de la crisis de la deuda.

Para llevar adelante esta tarea, dos obstáculos aparecían como fundamentales. En primer lugar, el desfavorable escenario internacional que impedía contar con los capitales externos requeridos para financiar el período de estabilización y reforma estructural. En segundo lugar, los nuevos desafíos para la política económica que representaba la necesidad de coordinar las políticas de estabilización con las de reforma estructural.

Como ya dijéramos, el primer obstáculo mencionado tendió a perder entidad debido al cambio de la situación internacional de los noventa que implicó tanto una fuerte caída en las tasas de interés externas como la reversión en el sentido de los flujos de capital hacia América Latina. En el nuevo contexto, se produjo en los países de la región una significativa reducción en los niveles de inflación, un mayor equilibrio del sector público y aumentos en los niveles de absorción

doméstica (particularmente de la inversión que comenzó a aumentar a partir de los deprimidos niveles post-crisis). La mayor estabilidad permitió encarar programas de reestructuración del sector público y de la estructura productiva.

Mientras la situación internacional no sufra un vuelco significativo, las mayores dificultades estarán asociadas al segundo tipo de obstáculos que hemos mencionado. Por una parte, las economías latinoamericanas son aún macroeconómicamente vulnerables. Esto es, son proclives a generar situaciones en las cuales las fallas de coordinación a nivel agregado tendrían entidad suficiente como para abortar un proceso de crecimiento sostenido que se caracterice por una creciente sofisticación de la estructura productiva. Por otra parte, las reformas estructurales *per se* pueden dar lugar a procesos de inestabilidad macroeconómica. En lo que resta de esta subsección pasamos revista de las fuentes potenciales de vulnerabilidad macroeconómica de mayor relevancia y, en las dos siguientes, ejemplificamos el tipo de problemas planteados por la reforma estructural en base al análisis de las políticas de apertura comercial y financiera.

La mayor estabilidad lograda en los noventa es aún frágil. Los cambios de estructura en el sentido de mayor robustez son aún incipientes y en consecuencia el equilibrio macroeconómico sigue siendo dependiente de variables que son potencialmente muy volátiles. En función del marco de análisis desarrollado más arriba, esta cuestión puede presentarse esquemáticamente en términos de las variables fundamentales que definen la evolución de las cuentas públicas, del sector externo y del balance entre el ahorro y la inversión.

El proceso de ajuste y reforma estructural del sector público encarado en los últimos años ha inducido una fuerte disminución en el rol desestabilizador de las variables fiscales. No obstante, el sector público está lejos de haber conseguido un ajuste sostenible en el largo plazo. Las peculiaridades del proceso, basado muchas veces en ajustes ineficientes de la tributación y el gasto, hacen probable que en el futuro las cuentas fiscales soporten cierta presión desestabilizadora. En buena medida, la estabilidad estará atada al éxito del sector público para mejorar el nivel y la eficiencia del gasto sin generar déficit importantes. Las razones fundamentales de esta afirmación son las siguientes: a) en algunos países los ingresos por privatizaciones suplieron coyunturalmente la debilidad de los ingresos tributarios, pero aún el sistema tributario recauda poco y es regresivo; b) la favorable situación del mer-

cado de capitales redujo la carga de intereses en las cuentas del gobierno y allegó nuevo financiamiento al mismo, pero esta situación no se mantendrá si la dirección de los flujos de capital sufre un vuelco importante; c) buena parte del ajuste del gasto se hizo vía una reducción en la inversión pública y, como consecuencia, el nivel actual de inversión es incompatible con el sostenimiento de la infraestructura necesaria para el desarrollo de las actividades productivas; d) aun si el sector privado pasa efectivamente a liderar el proceso de desarrollo, dada la proliferación de "fallas de mercado" que obstaculizan el desarrollo productivo, en el futuro habrá una presión para que el sector público apoye al sector privado en la provisión de capital de riesgo, en el establecimiento de incentivos a la innovación tecnológica y en el refuerzo necesario para la formación de recursos humanos.

La evolución de las variables del sector externo es la que muestra el mayor grado de volatilidad potencial. La recuperación en los niveles de actividad económica en los noventa fue acompañada por un proceso de creciente desequilibrio externo de la región como un todo. En general, la escasa diversificación de la estructura productiva ha impedido que la recuperación se produzca como fruto de un aumento de los niveles de competitividad externa (probables excepciones al respecto son Chile y Brasil). En discordancia con lo previsto en el enfoque ortodoxo de la liberalización, las políticas de apertura comercial han significado antes un fuerte incentivo para la demanda de importaciones, que un factor crucial para el aumento de la competitividad de las exportaciones. Lo que ha ocurrido, en términos generales, es la consolidación de las tendencias que empujaban hacia un repliegue a actividades exportadoras más relacionadas con la maquila o los productos industriales intensivos en el uso de recursos naturales. Esto es, sin diversificación de fuentes de exportación y con mayores importaciones, los déficit de cuenta corriente han aumentado y, por lo tanto, los dos factores principales de generación de incertidumbre externa se han mantenido: la dependencia de América Latina del ahorro externo y de la evolución de los términos del intercambio determinados por la evolución de los precios de productos transados en mercados de mayor volatilidad relativa.

Por último, la situación en lo relativo al balance entre el ahorro y la inversión a nivel doméstico también muestra algunos signos que sugieren que los problemas macroeconómicos seguirán siendo de relevancia. En relación con esto, el punto más importante es que la tasa de

inversión sigue siendo baja y la tasa de ahorro l_q es aún más. Luego de la caída que sufriera durante la crisis de la deuda, con excepción de algunos países como Chile y Colombia, el ahorro no se ha recuperado lo suficiente. Una consecuencia de este comportamiento es la acentuada dependencia del financiamiento externo para cerrar la brecha entre el ahorro y la inversión interna, a la que ya hicimos referencia.

2. La importancia de lo macro en los resultados micro:

la apertura comercial en la Argentina y en el Brasil comparadas

Las experiencias recientes de apertura comercial de Argentina y Brasil constituyen importantes ejemplos de la interacción entre configuraciones macroeconómicas y políticas y procesos "micro" en las nuevas condiciones de los noventa. En primer lugar, cada una de las experiencias muestra una particular combinación de similares políticas de apertura comercial con diferentes condiciones macroeconómicas. Esto permite estudiar y ejemplificar distintos tipos de interacciones macro-micro. En segundo lugar, el examen comparado de las experiencias permite desagregar las componentes de las configuraciones macroeconómicas y aislar los efectos del nivel y variabilidad del tipo de cambio real como factor crucial en la explicación de los resultados diferentes de políticas "micro" semejantes.

La oportunidad de separar analíticamente con relativa claridad el rol del tipo de cambio no se presenta habitualmente. En el análisis comparativo de experiencias nacionales resulta usualmente muy difícil aislar los diferentes factores y políticas para estar en condiciones de atribuir a algunos de éstos la causalidad de los resultados. Esto es particularmente cierto con relación a la configuración macroeconómica y a cada una de sus distintas componentes (inflación, situación fiscal, variabilidad de precios relativos, etc.) que por tal razón suelen, alternativamente, considerarse a modo de contexto de políticas más específicas.¹³ La comparación de las experiencias recientes de apertura

13 Las experiencias del sudeste asiático, que ocupan un lugar tan destacado en el debate sobre políticas de desarrollo, son un ejemplo de la referida multi-determinación. El debate sobre dichas experiencias ha privilegiado la investigación y discusión de las políticas comerciales, fiscales y financieras de promoción de la industrialización y las exportaciones. Sin embargo, también parece

comercial de Argentina y Brasil constituye al respecto un material excepcional porque permite separar el efecto de una variable macroeconómica, el tipo de cambio real, en la determinación de los resultados de políticas comerciales semejantes.

El cuadro comparativo está compuesto por los siguientes elementos. Semejantes políticas comerciales se ejecutaron más o menos simultáneamente en una economía altamente inestable (Brasil) y en una recientemente estabilizada (Argentina). Pese a su desventaja relativa en lo referido a estabilidad macroeconómica, la evaluación comparativa muestra al Brasil con los mejores resultados. El comportamiento del tipo real de cambio —y la consecuente evolución mucho más robusta de la cuenta corriente— es el único elemento que diferencia a favor del Brasil los resultados del examen comparado de las configuraciones macroeconómicas de ambos países. En este sentido, que la economía brasileña sufriera un alto grado de inestabilidad durante el proceso de apertura da fuerza al punto, pues *el nivel y estabilidad del tipo de cambio real en Brasil es el único elemento de la configuración macroeconómica que jugó a favor de los mejores resultados observables en ese país.*

La política de apertura comercial se desarrolló más o menos simultáneamente en los dos países. En Brasil, en los primeros meses del gobierno de Collor se lanzó un programa gradual de apertura comercial que se sostuvo, pese a los crujidos, durante la administración de Franco. En el caso argentino, aunque los aranceles se habían reducido en 1990, la apertura comercial tuvo características de shock ya que la supresión de las barreras paraarancelarias y la reducción de aranceles fue más o menos simultánea con el lanzamiento del programa de Convertibilidad. Más allá de las diferencias en las características de los procesos de apertura, el arancel medio vigente en Brasil a fines de 1993 es de 14%, inferior al 20% que resulta en Argentina de la media ponderada de arancel y el derecho estadístico que allí rige.

En Brasil, desde 1990 hasta el último trimestre del año 1992, mien-

ser un dato relevante que esas economías experimentaron baja inflación; no sufrieron problemas fiscales de magnitud comparable a las latinoamericanas y gozaron de significativa estabilidad de precios relativos, particularmente del tipo real de cambio. La superposición de condiciones macroeconómicas favorables al desarrollo y políticas más específicas torna difícil estimar la importancia relativa de los distintos factores que confluyeron al éxito de esas experiencias y da lugar a múltiples interpretaciones y distintos énfasis.

tras el proceso de apertura comercial gradual se estaba desarrollando, la demanda doméstica estaba deprimida, el nivel de actividad industrial tenía tendencia recesiva y se observaban incrementos de las exportaciones que podían explicarse como efectos transitorios de la recesión. Se estaban desarrollando procesos de reestructuración y reorganización industrial que implicaban aumentos de productividad y reducción de empleo, pero estos efectos no resultaban fácilmente perceptibles y separables porque se superponían con los efectos de la contracción de la demanda doméstica. A partir de 1993, sin embargo, la economía brasileña comenzó nuevamente a expandirse. La recuperación se inició en el último trimestre de 1992.¹⁴ Son particularmente llamativas la dinámica de la industria automotriz, que viene superando repetidamente récords de producción, y la de la industria eléctrica-electrónica. El crecimiento de la industria fue acompañado por un significativo aumento de productividad. Por el lado de la demanda global, la expansión es atribuible en parte al aumento de la demanda interna —particularmente a la de bienes durables de consumo— y al *aumento de las exportaciones*. También se incrementó la inversión bruta fija, desde los bajos niveles de los años precedentes. El fuerte aumento de la demanda de consumo durable está asociado al incremento de las remuneraciones reales, a la baja de las tasas de interés y a la *caída de los precios relativos de estos bienes industriales*. La reducción de estos precios relativos está asociada a la apertura comercial que lleva adelante Brasil.

El panorama de la *performance* (desempeño) real reciente de la economía brasileña se completa haciendo referencia a la evolución del comercio exterior. Las exportaciones crecieron en 1993, 10%, por aumento de ventas a América Latina, China y Estados Unidos. Brasil exportó en el año casi 39.000 millones de dólares, contra 36.000 del año anterior; 24% de este total son productos primarios, 14% semimanufacturados y 60% son manufacturas. Las importaciones crecieron en el mismo período a una tasa mayor que las exportaciones (25%), impulsadas por la reducción de aranceles y la expansión doméstica. El país importó unos 26.000 millones de dólares. El superávit comercial en 1993 fue de aproximadamente 13.000 millones de dólares.

14 De acuerdo con estimaciones preliminares de las cuentas nacionales, en 1993 el producto creció 4,9% y el producto industrial 8,8%. Otras estimaciones indican un crecimiento industrial de 10%, liderado por la producción de bienes de consumo durable y bienes de capital.

En el caso argentino, la reducción de barreras y la fuerte expansión de la demanda doméstica de bienes de consumo durable fueron más o menos simultáneas, aunque procesos de reestructuración estaban produciéndose desde antes, principalmente inducidos por la importante tendencia a la apreciación cambiaria de 1990. En la economía argentina la expansión se inició en 1991, después del lanzamiento del Plan de Convertibilidad. Respecto de los muy deprimidos niveles de actividad e inversión del año 1990, en el período 1990-1993 el producto aumentó 25%, el consumo 31% y la inversión 78%. En el mismo período la producción industrial subió 18%, aunque esta tasa es un promedio de comportamientos sectoriales muy diferentes. El liderazgo y el determinante principal de la tasa media corresponde a la industria automotriz, que alcanzó récords históricos de ventas y producción. Como en Brasil, se verificaron en la industria importantes aumentos de productividad.

Los rasgos estilizados de la evolución del sector externo en ese período son un crecimiento relativamente lento de las exportaciones y una fuerte expansión de las importaciones, particularmente durante 1991-1992. Las exportaciones fueron de 12.300 millones de dólares en 1990 y 13.000 millones en 1993. Mientras tanto, las importaciones pasaron de 4.200 millones en 1990 a 16.800 millones de dólares en 1993. De esta manera, el balance comercial superavitario de 1990 y 1991 (8.300 millones y 3.700 millones, respectivamente) se transformó en 1993 en un déficit de 3.700 millones de dólares.

Pese a que existen ostensibles diferencias entre las evoluciones económicas recientes de Brasil y Argentina llama la atención la similitud de algunos rasgos estilizados. Primero, la demanda de bienes de consumo durable juega un importante rol en la expansión. Segundo, se verifica una caída del precio relativo de esos bienes, que constituye uno de los factores de crecimiento de su demanda. Aunque la dinámica de los salarios reales no es la misma, en ambos casos la caída del precio relativo de los bienes industriales implicó un aumento del poder adquisitivo en relación con estos bienes. Tercero, el aumento de la producción industrial se da con un simultáneo y fuerte incremento de productividad. Cuarto, se verifica un importante aumento de las importaciones. Quinto, la caída de precios relativos de la industria y el aumento de las importaciones están inducidos por el proceso de apertura comercial. En ambos casos la creciente importancia de las importaciones competitivas operó como un freno al incremento de precios do-

mésticos de los bienes de producción local. Así, la reducción de aranceles de los bienes importables tuvo el efecto esperado sobre los precios relativos.

Entre los efectos similares atribuibles a la apertura en Argentina y Brasil cabe agregar también los cambios en la industria que están detrás de esos efectos. La reducción de los precios relativos de los bienes industriales de consumo, el significativo aumento de productividad y la reducción o estancamiento del empleo industrial, se produjeron a través de una importante reorganización y reestructuración de la producción industrial, en forma simultánea a un fuerte aumento de las importaciones industriales.

La característica que establece una crucial diferencia entre los dos procesos es el comportamiento de las exportaciones. Mientras que en el caso argentino éstas se encuentran prácticamente estancadas desde 1990, en el caso brasileño aumentaron más que el producto durante la expansión, de modo que constituyeron uno de los factores explicativos de la misma. En relación con esto, nótese que, a diferencia del caso argentino, los rasgos estilizados de la apertura comercial brasileña reproducen con fidelidad las predicciones convencionales acerca de los resultados exitosos de esta política: el aumento de la productividad de la economía y una expansión simultánea de *ambos* lados del balance comercial resultante de la mayor especialización y del aumento de la competitividad.

Más allá de las similitudes y diferencias entre los rasgos estilizados a nivel agregado, pueden señalarse también varias diferencias en lo relativo a la implementación de la apertura. En primer lugar, en Brasil se trató de un programa gradual¹⁵ y prenunciado. En Argentina, en cambio, tuvo características de shock. Segundo, en Brasil tuvo características que algunos críticos brasileños llaman "corporativas": fueron establecidos contratos de reestructuración sectorial, con *timing* negociado, entre el gobierno, empresarios y sindicatos, lo que contribuyó a reducir incertidumbre y facilitó la relocalización de recursos. Los acuerdos sectoriales no estuvieron ausentes en el caso argentino —el más im-

15 La caracterización de gradual se adjudica por contraste con el caso argentino. El período involucrado en el concepto de "gradual" ha ido acortándose con el paso del tiempo. Un programa de tres años, como el brasileño, no hubiera sido calificado gradual a mediados de los años setenta cuando, por ejemplo, el programa de apertura chileno era considerado rápido.

portante es el que dio lugar al régimen especial de la industria automotriz—¹⁶ pero tuvieron carácter excepcional. Asimismo, desde 1991, la política comercial en Argentina sufrió frecuentes cambios *ad hoc* cuyo carácter precario hace prever escasos efectos permanentes sobre la localización de recursos. El más notable y de mayor cobertura es el aumento de 7 puntos en el “derecho de estadística” sobre las importaciones, cuyo mayor efecto relativo se produce sobre las importaciones procedentes del MERCOSUR.

Junto con las discrepancias en el desarrollo de la política comercial, creemos que la mayor diferencia entre las dos experiencias de apertura es de naturaleza macroeconómica y se encuentra en el nivel y evolución del tipo de cambio durante el proceso. En Brasil, la política cambiaria tendió a sostener el precio real del dólar desde comienzos de 1991 en un nivel constante, equivalente, aproximadamente, a 75% del valor promedio de la década de los ochenta. En Argentina, en cambio, ya existía una significativa apreciación cambiaria —con relación a la media de la década de los ochenta— cuando se fijó el precio nominal del dólar en marzo de 1991 y la apreciación tendió a acentuarse sistemáticamente en los años siguientes.

Cuando se consideran conjuntamente los efectos del tipo de cambio y la reducción de barreras comerciales en cada país resulta plausible prever efectos diferentes sobre los precios relativos y los incentivos. En ambos casos la reducción de barreras induce una caída del precio relativo de los bienes importados e importables. En el caso del Brasil, el nivel y la estabilidad del tipo de cambio tiende a sostener el precio relativo de los bienes exportados y exportables, cuya competitividad puede incluso mejorar. En el caso argentino, la incidencia del tipo de cambio bajo y la tendencia a la apreciación se suman al efecto de la reducción de barreras sobre los precios de los importados e importables, pero el rezago del tipo de cambio tiende *además* a deprimir los precios relativos de los bienes exportados y exportables.¹⁷

16 Cabe mencionar que esta industria lideró la expansión argentina y que su producción explica en gran medida la dinámica de la actividad industrial desde 1991.

17 Obviamente, a pesar de ello, podría haber un efecto positivo sobre competitividad de las exportaciones en industrias muy intensivas en importaciones y bajo componente de costo de bienes no comerciables. Está claro que el efecto negativo sobre la competitividad de las exportaciones es mayor cuanto mayor es la componente no comerciable de su costo.

La relevancia del tipo de cambio en la comparación de las tendencias del comercio de las economías argentina y brasileña tiene un apoyo adicional en la observación del comercio bilateral en el marco del acuerdo MERCOSUR. El volumen del comercio ha tendido sistemáticamente a crecer desde finales de los ochenta, mientras que el resultado del balance muestra una clara correlación con la evolución del tipo de cambio bilateral, explicado por la diferente evolución del tipo de cambio real.

Adicionalmente a las repercusiones sobre la asignación de recursos, el tipo de cambio real durante el proceso de apertura juega un rol central debido a sus efectos sobre la credibilidad y, por ende, sobre las expectativas de los agentes. Los casos de Argentina y Brasil proporcionan una clara ejemplificación del argumento que queremos hacer. En Argentina, la fuerte apreciación cambiaria y los abultados déficit de cuenta corriente resultantes, conllevan incertidumbre sobre la sustentabilidad de la política comercial. Estas deficiencias de credibilidad operan reduciendo los incentivos a la reasignación de recursos. En cambio, los sólidos resultados del sector externo brasileño otorgan mayor credibilidad a la sustentabilidad de la política comercial y potencian, en consecuencia, sus efectos asignativos. Cuando los agentes anticipan que las políticas de reforma estructural no son sostenibles porque pueden dar lugar a fuertes desbalances macroeconómico en el futuro, es muy probable que aparezcan las conductas microeconómicas conservadoras a las que nos referimos en la sección anterior. Si la política es insostenible, va en contra del principio de racionalidad económica asumir que los agentes reestructuran las firmas para adaptarse a ella.

Los argumentos que hemos desarrollado en esta subsección no pretenden, obviamente, agotar el análisis de las experiencias de apertura, sino sólo mostrar algunas interacciones micro-macro importantes que pueden aparecer durante los procesos de cambio estructural. En este sentido, cabe señalar que las conclusiones derivadas de la comparación deben matizarse porque las experiencias no han tenido aún un desarrollo muy extenso. También cabe mencionar que la performance brasileña no puede atribuirse exclusivamente a la constelación de factores de los años noventa. La industria y las exportaciones industriales de Brasil tienen una larga historia y ésta fue la base sobre la que operó la política comercial reciente. Sin embargo, aún con carácter preliminar y sujeta a la debida consideración de las condiciones iniciales, la evidencia analizada tiende a avalar el rol crucial del nivel y tendencia del

tipo de cambio real en los resultados de las políticas de apertura comercial. Los casos ilustran también de qué manera incide la apreciación cambiaria, que caracteriza en general la configuración macroeconómica de los noventa, en los resultados de políticas de apertura originalmente concebidas para aumentar la competitividad de las economías.

3. La importancia de lo micro: fallas de mercado financieras, liberalización y estabilidad

La práctica inexistencia de un mercado de capitales de largo plazo y la fragilidad y el reducido tamaño de los mercados financieros de corto plazo son fallas de mercado típicas en América Latina y se cuentan entre las que más han influido en la generación de fallas de coordinación y en la reducida capacidad para amortiguar los efectos de shocks exógenos. Estas fallas de mercado determinan la inexistencia o debilidad de fuentes de financiamiento compensatorias en los períodos de caídas transitorias en el flujo de ingresos de consumidores, empresas y gobierno y, como consecuencia, se potencia la operatividad de las restricciones de liquidez sobre el gasto. Las economías restringidas por liquidez, responden de manera más volátil frente a shocks reales y monetarios y son más propensas, por ende, a generar fallas de coordinación.

El cortoplacismo y la fragilidad de la estructura financiera, sin embargo, no sólo han influenciado significativamente la dinámica macroeconómica de corto plazo, también han representado una fuerte restricción para el crecimiento. En la región, los sistemas financieros no juegan un papel importante en la canalización de los ahorros a la inversión ni en la diversificación de riesgos a través del mercado de capitales y es insignificante su rol como mecanismo de selección de proyectos y actividades rentables. En tal contexto, lo que prima en la selección competitiva de las firmas no es tanto el espíritu empresarial shumpeteriano sino la habilidad para sobrevivir en una economía restringida por liquidez, sin financiamiento de largo plazo y con pocas posibilidades de diversificación de los riesgos del negocio a través del mercado de valores. No necesariamente las empresas líquidas, en negocios con poco riesgo y en condiciones de autofinanciarse son aquellas capaces de aportar más al crecimiento. Por ejemplo, es posible que

en la selección de los managers prive como criterio la habilidad financiera y no la de innovar en el proceso productivo.

Las dos causas de las debilidades de los mercados financieros resaltadas como fundamentales en la literatura son la inestabilidad macroeconómica y la represión financiera. En consonancia con ello, se asume que una política de estabilización exitosa acompañada de una liberalización de los mercados financieros sería condición suficiente para el logro de un mercado nivel de profundización financiera.

No caben dudas sobre la importancia del factor de inestabilidad macroeconómica en la explicación de las distorsiones más graves observadas en los mercados financieros. Este es un ejemplo típico del *feed-back* negativo entre inestabilidad macroeconómica y fallas de mercado. La inexistencia de mercados de capital de largo plazo hace a la economía más inestable y la mayor inestabilidad tiende a achicar y eliminar segmentos importantes del mercado de capitales.

En la actualidad, el mejor ejemplo de esto último es Brasil. En Brasil la causa más directa de agudización de las distorsiones y fallas de los mercados financieros en los noventa es la persistencia y agudización de la inestabilidad. Más de una década de alta inflación y la más reciente experiencia de "megainflación" (tasas mensuales superiores a 20% conjugadas con incertidumbre respecto a cambios sorpresivos en las reglas de juego) han inducido profundas mutaciones micro en un sistema que era uno de los relativamente más desarrollados en América Latina.¹⁸ Actualmente el sistema está reducido a la mera función de administrar la liquidez. Se ha especializado en la provisión de activos internos aceptados por el público como sustitutos del dinero, al costo del práctico abandono de sus funciones de intermediación financiera básicas: el crédito al sector privado no financiero se redujo de alrededor de 35% del PIB a finales de los años setenta a 12% del PIB en 1992.¹⁹ En el ámbito de las empresas productivas también se produjeron mutaciones microe-

18 Análisis del sistema financiero brasileño se encuentra en Dias Carneiro y otros (1994).

19 La característica más destacada de esta evolución es la asociación desarrollada entre el sistema financiero y el gobierno para intermediar los pasivos del último y suplir activos líquidos indexados. El proceso llevó a una concentración de las actividades financieras en las transacciones diarias de papeles públicos de todo plazo que pueden ser utilizados como reservas bancarias, objetos de frecuentes transacciones entre bancos y con el Banco Central.

conómicas significativas. El incentivo de reducir la carga del impuesto inflacionario lleva a la concentración de recursos en el manejo de caja y al hiperdesarrollo de las tareas de administración de la liquidez en desmedro de las actividades productivas de las firmas. Se produce, así, una "financierización" de todas las actividades productivas (Dias Carneiro y otros, 1994). Este, en realidad, es un rasgo típico de situaciones megainflacionarias. Por ejemplo, un estudio de los balances de un conjunto de las mayores empresas industriales argentinas en el período de alta inflación de los ochenta las muestra desarrollando significativas actividades de intermediación financiera que explican una importante proporción de sus resultados (Damill y Fanelli, 1989).

La experiencia de los países de la región indica que una política de estabilización exitosa se traduce en la desaparición de las características más perversas de este proceso de financierización como el cortoplacismo extremo y la tendencia a la reducción sistemática del tamaño del sistema financiero. Sin embargo, la experiencia latinoamericana reciente muestra también que las fallas de mercado que están detrás de la ausencia de un mercado de capitales de largo plazo y de los reducidos coeficientes de monetización *no* desaparecen por el mero hecho de restablecer la estabilidad macroeconómica. Las mismas parecen estar estrechamente ligadas con las características de la estructura micro. En los países que han logrado estabilizar tendió a desaparecer el fenómeno de financierización pero no se lograron niveles importantes de profundización financiera. Asimismo, debe tenerse en cuenta que en el período mucho más estable que antecedió a la crisis de la deuda, los países de la región tampoco contaban con mercados de largo plazo desarrollados.

Colombia, en realidad, es un buen ejemplo de esto último porque no fue tan significativamente afectada por la crisis de la deuda como el resto de los países de la región y, sin embargo, en Colombia, el grado de profundidad financiera es bajo, el sistema financiero es poco desarrollado y segmentado y desempeña un papel poco importante en el financiamiento de la inversión privada y pública.²⁰ Estas características no pueden atribuirse, como en otros países, a los efectos de una inestabilidad prolongada ni a crisis financieras profundas como las que afectaron a las experiencias del Cono Sur. La política financiera colombiana

20 Análisis del sistema financiero colombiano y de las reformas en curso pueden verse en Lora, Zuleta y Zuluaga (1994).

no se embarcó a finales de los setenta en los experimentos de apertura y liberalización y no enfrentó posteriormente una inestabilidad macroeconómica de magnitud similar a la de otros países. Si bien el país sufrió también los efectos de la crisis de la deuda, el shock externo fue allí de menor magnitud, la política económica pudo administrar la crisis fiscal sin desorganizar completamente el sistema financiero y la inflación no superó el treinta por ciento anual. Aún así, el sistema financiero también entró en crisis en 1982 y el Estado debió acudir a su auxilio. Sin embargo, los principales problemas de solvencia habían sido ya superados en 1985 sin producir grandes repercusiones macroeconómicas. En Colombia, el grado de profundización financiera y las características del sistema financiero se asemejan a los que exhibían otras economías latinoamericanas cuando experimentaban tasas de inflación del orden de las recientes colombianas, antes que se emprendieran los experimentos reformistas y antes de la alta inestabilidad de los ochenta. Parece claro, en función de lo anterior, que se necesitan políticas estructurales específicas orientadas a fomentar un mayor nivel de profundización financiera, adicionales a las de estabilización. ¿Es la liberalización financiera la respuesta? ¿Es ella capaz de llevar a la superación de las fallas de mercado y al logro de una estructura de mercados más completa? La experiencia latinoamericana no parece apuntar en ese sentido. Un breve repaso de los casos de Bolivia y Argentina —que estabilizaron sus economías y liberalizaron completamente sus sistemas financieros— puede ser sumamente útil.

Luego de pasar por un período de alta inestabilidad, Bolivia logró estabilizar su economía a partir de 1985. Durante el período postestabilización el sistema financiero funcionó de manera completamente libre.²¹ La extensión del período de estabilidad otorga especial interés al caso, pues el tiempo transcurrido ha sido suficiente para que las tendencias observadas puedan considerarse permanentes. En Bolivia, el proceso hiperinflacionario había llevado la desmonetización y la contracción de la intermediación financiera a niveles extremos.²² En el período más estable que siguió al éxito del plan de estabilización se pro-

21 La exposición del caso boliviano está basada en Damill, Fanelli y Frenkel (1992).

22 En el inicio del período de estabilidad, en el año 1986, M1 representaba menos de 5% del PIB y los activos totales del público en el sistema bancario eran algo mayores a 10% del PIB.

dujo un proceso de remonetización y de profundización de la intermediación financiera. Sin embargo, pese a la continuidad de la tendencia a la ampliación del stock de activos financieros, al cabo de ocho años, el grado de profundización era aún muy bajo. En 1992 M3 representaba sólo 25% del PIB.

Hay tres características micro de este proceso que vale la pena remarcar porque reflejan que el tipo de desbalance estructural que da lugar a las fallas de mercado observadas no fueron superadas. En primer lugar, los plazos cortos y la dolarización del sistema han persistido. La demanda de circulante y depósitos bancarios parece haber aumentado al principio sólo hasta satisfacer las necesidades mínimas de caja de familias y empresas ya que se estancó posteriormente. El grueso de la expansión en la demanda de activos se explica por el crecimiento del segmento de depósitos denominados en dólares en los bancos locales, que es el único que mostró una tendencia creciente.²³ De tal forma, la expansión del ahorro financiero se canalizó exclusivamente a activos dolarizados. Tales activos muestran la característica adicional de ser colocaciones a plazos relativamente cortos. La persistencia del cortoplacismo y la dolarización, a su vez, determinan que no necesariamente las actividades productivas de mayor potencialidad para el crecimiento sean las favorecidas por la expansión del crédito. El cortoplacismo implica que el riesgo de descalce de plazos seguirá impidiendo que los bancos financien proyectos productivos de larga maduración. La profundización en la dolarización del sistema —en un contexto en el cual la mayor proporción del crédito está asignado a actividades no comerciables con ingresos en moneda doméstica— determina la existencia de un riesgo cambiario sistémico. Si al mayor costo del crédito por riesgo de plazos se le adiciona un mayor costo por riesgo cambiario, es esperable que el financiamiento siga siendo excesivamente caro y que haya pocos proyectos productivos capaces de pasar el test de rentabilidad a la tasa de descuento existente. La reducida tasa de crecimiento mostrada por Bolivia luego de recuperada la estabilidad —así como la deprimida relación inversión/producto— constituye la mejor evidencia en favor de esta hipótesis.

23 Pese a que se produjo un aumento de la demanda de dinero doméstico después de la estabilización, al cabo de un tiempo M1 se estancó en alrededor de 6% del PIB. Un proceso semejante se verificó en la demanda de depósitos denominados en moneda local, que solo representan alrededor de 2% del PIB.

La segunda característica subrayable es que el aumento de la profundización no implicó un aumento de relevancia de la tasa de ahorro de los agentes del sector privado y, en realidad, puede haber actuado en el sentido de disminuirla. La expansión del crédito del sistema se ha canalizado principalmente al financiamiento del gasto en consumo.²⁴

Por último, cabe destacar que el desarrollo financiero postestabilización no implicó cambios en el carácter oligopólico y segmentado del sistema financiero, que limita el acceso al crédito de empresas y productores de menor tamaño no vinculados a los bancos (Morales, 1991).

A diferencia de Bolivia, Argentina sólo logró estabilizar su economía a partir de 1991. En consecuencia, en este caso la inestabilidad macro está aún mucho más viva en la "memoria" microeconómica. Por ende, no puede descartarse que las conductas defensivas tengan aún un rol importante en la explicación de la falta de desarrollo del mercado de capitales junto a las estructurales. En el período previo a la implementación del Plan de Convertibilidad, Argentina mostraba una estructura financiera incluso peor que la brasileña actual, luego de haber pasado por una crisis financiera a principios de 1980, un período de muy alta inflación que terminó en dos episodios hiperinflacionarios y una intervención masiva en los contratos privados que significó la expropiación de parte de la riqueza financiera de los particulares orientada a detener la segunda hiperinflación en 1990 (el Plan Bonex).²⁵ Al cabo de estos episodios, en 1990, M1 y M2 representaban solo 1.8% y 4% del PIB, respectivamente. En todo el período de consolidación de la estabilidad desde abril de 1991, el sistema financiero ha funcionado de manera completamente libre y lo mismo ocurrió con la cuenta de capitales del balance de pagos. La recuperación de la monetización y el aumento de la intermediación fueron muy rápidos. Entre 1991 y 1993, M1 se incrementó 540% y M2, 560% y el crédito al sector privado se expandió de manera concomitante. Sin embargo, en 1993 el tamaño

24 A nivel agregado, la economía boliviana mostró un incremento de la tasa de inversión, pero a su financiamiento concurren principalmente el ahorro externo y el público. Pese a que la tasa de ahorro privado parece haber aumentado, a principios de los noventa representaba aproximadamente 4% del PIB, apenas algo más de la mitad de la tasa de ahorro privado previa a la crisis de los ochenta.

25 La exposición del caso argentino está basada en Rozenwurcel y Fernández (1994) y Fanelli y Frenkel (1994).

relativo del stock de activos denominados en moneda doméstica, medido por la relación M2/PIB, era de 11%, aproximadamente la mitad del indicador equivalente del año 1980.

La evolución de la estructura financiera argentina durante este período muestra algunas importantes y sorprendentes semejanzas con el caso boliviano. En primer lugar, al igual que en Bolivia, se produjo una marcada profundización de la dolarización. El segmento denominado en dólares en el sistema bancario local creció más rápidamente que el denominado en moneda doméstica, particularmente en 1993, cuando el crecimiento de este último tendió a desacelerarse. A fines de 1993 la mayor parte de los depósitos remunerados en los bancos y del crédito al público estaban denominados en dólares.²⁶ Al igual que en el caso boliviano, la fuerte participación del crédito denominado en dólares en el financiamiento de gastos de consumo y actividades no comercializables determina la existencia de un riesgo cambiario sistémico. Asimismo, el término de las colocaciones financieras sigue siendo muy corto, con lo cual el riesgo financiero de descalce de plazos potencia el riesgo cambiario con las ya comentadas consecuencias sobre la inversión.²⁷ Hay dos rasgos adicionales que la evolución argentina comparte con la boliviana. El primero es la alta concentración del crédito en los "mejores" deudores (grandes empresas con bajo riesgo) y la persistencia de la segmentación del mercado, que limitan particularmente el acceso de la pequeña y mediana industria. El segundo es que el ahorro privado no se recuperó como consecuencia de la mayor libertad financiera. De hecho la tasa de ahorro privado global se redujo.²⁸

26 Los depósitos en "argendólares" en el sistema representaron en 1993 7% del PIB. Si se agrega este segmento a M2 para obtener un indicador global del grado de profundización en moneda local y dólares, se obtiene la cifra de 18.2% del PIB, que resulta todavía tres puntos del producto inferior al indicador de profundización previo a la crisis de la deuda.

27 A la fragilidad intrínseca del segmento denominado en dólares se agrega el riesgo de insolvencia resultante de la virtual inexistencia de garantías de los depósitos de moneda local y la muy limitada asistencia que puede proveer el Banco Central ante situaciones de iliquidez impuesta por la Ley de Convertibilidad y la nueva ley orgánica del Banco Central.

28 Pese a que en 1990 la tasa de ahorro nacional se ubicaba entre los valores mínimos del período de crisis, se redujo adicionalmente otros dos puntos del PIB entre 1990 y 1993. Como en dicho período se verificó también un au-

Un rasgo del caso argentino que conviene resaltar es que no sólo el mercado financiero doméstico sino también los movimientos de capital del exterior han sido completamente liberalizados. En realidad, la remonetización y la expansión de la intermediación que tuvieron lugar desde 1991 encuentran su causa principal en los ingresos de capital.²⁹ Este hecho hace que los rasgos estilizados de la evolución financiera reciente de Argentina muestren gran semejanza con el cuadro observado en Argentina, Chile y Uruguay a finales de los años setenta, en las llamadas experiencias de liberalización del Cono Sur (McKinnon, 1991; Fanelli y Frenkel, 1993).³⁰ El punto central de similitud a destacar es que al igual que en esas experiencias, la liberación simultánea del sistema financiero y los flujos de capitales externos ha inducido una fuerte apreciación del tipo de cambio real. De tal forma, el intento de atacar las fallas financieras de mercado vía liberalización se traduce en

mento del ahorro público, la caída de la tasa de ahorro privado fue mayor: aproximadamente cinco puntos del PIB.

29 Para un detallado análisis de la relación entre ingresos de capital y transformaciones en el sistema financiero véase Fanelli y Machinea (1994).

30 Desde el punto de vista macroeconómico, la semejanza es mayor con el caso chileno porque, al igual que en Chile a principios de los ochenta, en Argentina el boom financiero se produce en un contexto de equilibrio fiscal. Obviamente, además de las semejanzas hay algunos elementos novedosos —como por ejemplo el distinto carácter de los flujos de capital y la dolarización actual del sistema— que podrían implicar diferencias en la dinámica de comportamiento del sistema. En los noventa los flujos de capital han tenido como componentes importantes los ingresos por privatizaciones y las colocaciones privadas, en lugar de los créditos bancarios, lo que podría implicar menor fragilidad que en el pasado. La dolarización del sistema, en cambio, si bien reduce el riesgo cambiario asumido directamente por los bancos introduce un nuevo riesgo sistémico. Aunque es difícil evaluar los efectos conjuntos de estas diferencias entre ambas experiencias, éstas no parecen tener entidad suficiente para que la dinámica del modelo difiera sustancialmente de la observada en las experiencias del Cono Sur. Por otra parte, las reglas de no intervención de la legislación actual —aun cuando resulten *a posteriori* violadas frente a la amenaza de una crisis generalizada como ocurrió en Chile y Uruguay en el pasado— definen un contexto institucional potencialmente más frágil. Independientemente de similitudes y diferencias, lo que sí es claro es que las experiencias del Cono Sur ofrecen un material empírico valioso para conjeturar la dinámica de ajuste del sistema financiero frente a shocks negativos o una tendencia contractiva generada por el sector externo.

señales erróneas para la asignación de los recursos productivos. La expansión del crédito termina sirviendo a la expansión del consumo y no de la inversión y beneficiando a los bienes no-comercializables antes que a los comercializables. En tal contexto, el hecho estilizado es que se generan déficits insostenibles en la cuenta corriente que en definitiva llevan al fracaso de la política de liberalización por razones de desequilibrio macroeconómico. En realidad, es justamente la generación de este tipo de dinámica la que fundamenta los argumentos en contra de la liberalización financiera como herramienta para atacar las fallas de mercado en el campo financiero. Los resultados en términos de desequilibrio externo tienden a reactivar el rol de la inestabilidad como freno del desarrollo financiero. En particular, la incertidumbre respecto a la sustentabilidad macroeconómica se traslada directamente al sistema financiero y la existencia de este riesgo opera como una limitante de la capacidad del sistema para jugar un rol significativo en la intermediación entre ahorro e inversión.

En suma, creemos que los ejemplos de Bolivia y Argentina ilustran suficientemente la supervivencia de las fallas tradicionales y la emergencia de nuevos obstáculos a la intermediación eficiente en condiciones de estabilidad y bajo nuevas reglas de juego resultantes de profundas reformas estructurales. Por una parte, los factores microeconómicos que tienen que ver con las preferencias en la asignación de portafolio no cambian (básicamente permanece la preferencia por activos de corto plazo y dolarizados) y, por otra, la evolución macroeconómica —vía déficits insostenibles de balance de pagos— tiende a aumentar la incertidumbre que es el principal escollo para la extensión de los plazos de activos y pasivos en el proceso de intermediación.

4. Una reflexión final sobre política económica

A lo largo de este trabajo hemos hecho un esfuerzo por sistematizar las relaciones entre estructura microeconómica, estabilidad macroeconómica y crecimiento. En general, hemos enfatizado el análisis de cómo esas relaciones se tradujeron en factores de restricción de la capacidad de crecimiento de América Latina (por ejemplo, cuando analizamos las consecuencias de un aumento en el grado de preferencia por flexibilidad). Nuestro propósito, no obstante, no ha sido dar una

visión pesimista de la capacidad potencial de desarrollo de la región y, en realidad, el objetivo último con el que desarrollamos el esquema de análisis fue el de coadyuvar a una mejor comprensión de cómo diseñar políticas razonables para el crecimiento sostenido. En realidad, el mismo esquema puede utilizarse para mostrar de qué manera una economía que lograra un grado razonable de estabilidad poniendo al mismo tiempo en marcha un proceso incipiente de restablecimiento del crecimiento y las fuentes de innovación, a partir de las interacciones micro-macro podría generar círculos “virtuosos” donde la mayor estabilidad ayuda a desactivar los rasgos de preferencia por flexibilidad y el desarrollo de la estructura productiva se traduce en mercados e instituciones más ricas y eficientes.

El mensaje central del trabajo, por ende, es que sin estabilidad no hay crecimiento, pero también que las economías que no crecen y en consecuencia cuentan con una estructura económica raquítica —en términos de la riqueza de sus mercados, instituciones y capacidades productivas— es muy difícil que logren una estabilidad perdurable. El desafío central para la política económica es, entonces, cómo *empezar* a recorrer el camino del crecimiento-cum-estabilidad y mantenerse en él por un período mínimo que garantice que algunos círculos virtuosos comiencen a funcionar.

Hay dos mensajes adicionales de nuestro trabajo que nos gustaría remarcar para concluir. El primero es que no parece probable que mediante el sencillo acto de dictar un “decreto de desregulación y liberalización” vayan a aparecer los mercados que faltan solucionando de tal forma las fallas de mercado existentes y la propensión a generar fallas de coordinación. Por el contrario, de nuestro análisis surge que una estructura “completa” de mercados no es tanto la causa sino la consecuencia del desarrollo. Existe una correlación positiva entre el desarrollo de la estructura productiva y el de los mercados y las instituciones relacionadas con lo económico. Son las economías desarrolladas las que muestran las estructuras de mercado con fallas menos graves mientras que varias de las economías importantes que han logrado desarrollarse en las últimas décadas están recién ahora dando la batalla de la liberalización y la desregulación, luego de haber utilizado por décadas —junto a los de mercado— una serie de mecanismos institucionales en la provisión de incentivos para el crecimiento.³¹ Podría decir-

31 Lim (1993) analiza de manera fascinante cómo los incentivos de mercado

se que una estructura de mercados que funcione relativamente bien es la frutilla del postre. Pero otra cosa es hacer el postre. Para hacerlo no parece haber recetas claras y generales y los estudios de caso sugieren que un funcionamiento eficiente de las instituciones y las políticas públicas son tan importantes como el mejoramiento de la estructura de mercados. Es por ello, en realidad, que la lista de fracasos incluye en proporciones similares groseros pecados intervencionistas como estreptosos intentos fallidos de liberalización.

El segundo mensaje es que la estabilidad macroeconómica es demasiado importante para el crecimiento como para ponerla en peligro mediante intentos osados de intervenir masivamente en los mercados o de implementar políticas de liberalización prematuras. Dicho esto, también es necesario tomar en cuenta que los problemas de fallas de mercado, de coordinación y los relacionados con el estímulo al desarrollo del sistema de innovación necesitan de políticas económicas específicamente orientadas a solucionarlos. Encontrar el equilibrio entre los roles del estado, las instituciones y los mercados en el proceso económico no es una tarea fácil. Pero nadie dijo nunca que el desarrollo es una tarea fácil.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial (1989), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1989*, Washington, D.C.
- Benassy, Jean-Pascal (1982), *The Economics of Market Disequilibrium*, Nueva York, Academic Press.
- Bradford, Colin I. (1994), "The new paradigm of systemic competitiveness: why it matters, what it means and implications for policy", París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), inédito.
- Brealey, R. y S. Myers (1986), *Principios de finanzas corporativas*, Buenos Aires, Mc Graw Hill.

pueden ser inteligentemente "ayudados" utilizando mecanismos institucionales en el proceso de cambio tecnológico.

- Dahlman, Carl J. (1993), "New elements of international competitiveness: implications for technology policy in developing economies", Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- Dahlman, C. y R. Nelson (1993), "Social absorption capability, national innovation systems and economic development", Maastricht, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto de Nuevas Tecnologías (INTECH), inédito.
- Damill, M. y J. Fanelli (1989), "Decisiones de cartera y transferencias de riqueza en un período de inestabilidad macroeconómica", en: *Déficit fiscal, deuda externa y desequilibrio financiero*, M. Damill y otros, Buenos Aires, Editorial Tesis.
- Damill, M., J. Fanelli y R. Frenkel (1992), "Shock externo y desequilibrio fiscal. La macroeconomía de América Latina en los ochenta: Bolivia", en: *Documento CEDES*, N° 75, Buenos Aires.
- Damill, M. y otros (1993), "Crecimiento económico en América Latina: experiencia reciente y perspectivas", en: *Desarrollo económico*, vol. 33, N° 130, julio-septiembre.
- Dias Carneiro, D. y otros (1994), "El fortalecimiento del sector financiero en la economía brasileña", en: *El fortalecimiento del sector financiero en el proceso de ajuste: liberalización y regulación*, R. Frenkel (comp.), Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Fanelli, José M. (1988), "Desequilibrio macroeconómico, restricciones financieras y políticas de estabilización", tesis de doctorado, inédito.
- Fanelli, J. y R. Frenkel (1993), "On gradualism, shock treatment and sequencing", en: *International Monetary and Financial Issues for the 1990's*, Naciones Unidas, vol. 2, Nueva York.
- , (1994), "Macropolicies for the transition from stabilization to growth", en: *Documento CEDES*, N° 87, Buenos Aires.
- Fanelli, J., R. Frenkel y G. Rozenwurcel (1992), "Growth and structural reform in Latin America. Where we stand", en: *The Market and the State in Economic Development in the 1990's*, A. A. Zini Jr. (comp.), Amsterdam, North Holland.
- Fanelli, J., R. Frenkel y L. Taylor (1992), "The World Development Report 1991: A critical assessment", en: *International Monetary and Financial Issues for the 1990's*, Naciones Unidas, vol. 1, Nueva York.
- Fanelli, J. y J. L. Machinea (1994), "El movimiento de capitales en Ar-

- gentina”, serie Financiamiento del desarrollo, N°25 (LC/L.857), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Frenkel, R., (1990), “El régimen de alta inflación y el nivel de actividad”, *Inflación rebelde en América Latina*, J. P. Arellano (comp.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- , (1994), *El fortalecimiento del sector financiero en el proceso de ajuste: liberalización y regulación*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Guerrieri, Paolo (1993), “Technological interdependence and international competitiveness in major Latin American countries”, documento presentado a la Conferencia “Integrating Competitiveness, Sustainability and Social Development”, Santiago de Chile, inédito.
- Hicks, John (1974), *The Crisis in Keynesian Economics*, Oxford, Basil Blackwell.
- Johnson, B. y B. Lundvall (1988), “Institutional learning and national systems of innovation”, documento presentado a la Conferencia “Strategies of Flexibilisation in Europe”, Roskilde Universitetscenter, inédito.
- Katz, Jorge (1993), “Technology and industrial restructuring in Latin America: emerging new issues of the 1990’s”, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, inédito.
- Kosacoff, Bernardo (1993), “La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada”, en: *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, B. Kosacoff (comp.), Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Leijonhufvud, Axel (1968), *On the Keynesian Economics and the Economics of Keynes. A Study in Monetary Theory*, Nueva York, Oxford University Press.
- , (1981), *Information and Coordination. Essays in Macroeconomic Theory*, Nueva York, Oxford University Press.
- Lim, Linda Y. C. (1993), “Technology policy and export development: the case of the electronics industry in Singapore and Malaysia”, Maastricht, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto de Nuevas Tecnologías (INTECH), inédito.
- Lora, E., L. Zuleta y S. Zuluaga (1994), “El fortalecimiento del sector financiero en el proceso de ajuste: liberalización y regulación. El ca-

- so colombiano”, en: *El fortalecimiento del sector financiero en el proceso de ajuste: liberalización y regulación*, R. Frenkel, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- McKinnon, Ronald I. (1991), *The Order of Economic Liberalization. Financial Control in the Transition to a Market Economy*, Londres, Johns Hopkins University Press.
- Morales, Juan A. (1991), “Reformas estructurales y crecimiento económico en Bolivia”, en: *Documento de trabajo*, N° 4/91, La Paz, II-SEC/Universidad Católica.
- Mowery, David C. (1993), “Inward technology transfer and competitiveness: the role of national innovation systems”, Maastricht, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto de Nuevas Tecnologías (INTECH), inédito.
- Nelson, Richard R. (1991), “Why do firms differ, and how does it matter?”, en: *Strategic Management Journal*, vol. 12.
- , (1992), “Schumpeter, and contemporary research on the economics of innovation”, Nueva York, Columbia University, inédito.
- , (comp.) (1993), *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*, Nueva York, Oxford University Press.
- Rozenwurcel, G. y R. Fernández (1994), “El fortalecimiento del sector financiero en el proceso de ajuste: El caso argentino”, en: *El fortalecimiento del sector financiero en el proceso de ajuste: liberalización y regulación*, R. Frenkel, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Scherer, F. (1980), *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Chicago, Rand-McNally.
- Stiglitz, Joseph E. (1993), “The role of the State in financial markets”, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Banco Mundial, Washington D.C.

CAPITULO II

REGIMEN DE INCENTIVOS, MARCO REGULATORIO Y COMPORTAMIENTO MICROECONOMICO¹

JORGE M. KATZ

División de Desarrollo Productivo y Empresarial (DDPE)
CEPAL, Chile

1 Jorge M. Katz. División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, Santiago de Chile y Profesor Titular de Economía Industrial, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

1. INTRODUCCION

La relación que existe entre el comportamiento de las variables macroeconómicas de una determinada sociedad y la evolución de la estructura microeconómica de la misma constituye un capítulo del análisis económico que aún no ha sido enteramente escrito.

En parte ello es así porque la micro convencional —léase la teoría de los precios— no está pensada como para admitir la posibilidad de que, sujetos a un mismo conjunto de datos macroeconómicos, dos agentes económicos distintos puedan reaccionar de manera diferente. En efecto, dado que las funciones de producción y los precios relativos de factores están dados exógenamente para ambos y los dos maximizan utilidades en un contexto de perfecta información y equilibrio inter-temporal, la teoría recibida necesariamente nos conduce a suponer a priori que sus comportamientos serán sustancialmente idénticos. Como dice R. Solow en su conferencia de recepción del Premio Nobel en 1988: la posibilidad de “cualquier tipo de fracaso de mercado es eliminada desde el comienzo. No hay complementariedades estratégicas, fracasos de coordinación, Dilemas del Prisionero” (Solow, 1988).

En un contexto teórico de este tipo no hay interdependencias directas entre agentes económicos individuales y las relaciones entre estos ocurren siempre a través del sistema de precios. La competencia constituye el único factor disciplinador de la conducta individual y no resultan necesarias otras instituciones regulatorias para coordinar el funcionamiento del sistema económico. Citando nuevamente el trabajo ya mencionado de R. Solow diríamos que “el resultado final es una construcción en la que toda la economía opera como si estuviera resolviendo un ejercicio de crecimiento óptimo a través del tiempo, interrumpido solo por shocks estocásticos en los gustos y en la tecnología.

Inseparable de lo anterior es la presunción de que el sendero observado es un sendero de equilibrio” (Solow, *op. cit.* 1988).

Como dicen Fanelli y Frenkel en el capítulo anterior de este libro, el desequilibrio macroeconómico resulta en este caso de la inconsistencia *agregada* de conductas microeconómicas de equilibrio. Corregirlo, por definición, es resolver el problema de coordinación que media entre las decisiones de los agentes económicos individuales.

Esta conceptualización estilizada de la organización social y de la estructura y comportamiento de la economía nos brinda un primer punto de referencia acerca del vínculo entre lo macro y lo micro. El mismo, sin embargo, no resulta enteramente satisfactorio si pretendemos comprender el fondo de la interacción entre ambas esferas en un escenario en el que existen ‘fallas de mercado’ y en el que, por definición, operan instituciones complementarias al sistema de precios condicionando la conducta de los agentes económicos individuales.

En la micro convencional la firma es un autómatas que maximiza su utilidad en un contexto dado exógenamente y no es posible encontrar razón alguna para que su conducta difiera de un competidor inmediato, otro autómatas igual que él (Nelson, 1981). En la realidad, sin embargo, las firmas normalmente difieren en sus estrategias, en sus estructuras organizativas y en las capacidades tecnológicas y de management que han logrado acumular a través del tiempo (Nelson, 1991) y ello las lleva a dar respuestas distintas a idénticas situaciones de mercado, generándose así un espacio discrecional de diferencias de performance entre ellas. Esto hace que, aun frente a un mismo conjunto de datos, dos firmas —aun competidoras cercanas— puedan elegir patrones diferentes de comportamiento y que ello las conduzca por senderos muy distintos a través del tiempo.²

2 Por ejemplo, en la presente coyuntura del mercado automotriz internacional Ford y Honda parecen estar haciendo dos “lecturas” totalmente disímiles y hasta contrapuestas del “trade off” entre lead time, calidad y costos y actuando en consecuencia con dos modelos enteramente distintos de organización global de la actividad productiva y de los esfuerzos de ingeniería. En tanto que Ford centraliza la generación de conocimientos técnicos y descentraliza la fabricación de vehículos Honda, con una visión distinta de la integración entre manufactura y diseño elige una conducta diferente descentralizando oficinas de ingeniería en diversas localizaciones mundiales. Véase a este respecto: J. Katz y R. Morales: “Industrial responses to liberalization and increased competitiveness

No son sólo las firmas las que reclaman un tratamiento distinto al que les da el modelo neoclásico convencional sino que también los mercados y las instituciones experimentan fenómenos dinámicos de maduración y aprendizaje que hasta el presente han sido poco estudiados por la profesión. Los mercados —cuando existen— pueden ser más o menos ‘profundos’ —o ir aumentando en grado de ‘profundidad’ a través del tiempo— en tanto que las instituciones pueden tener mayor o menor capacidad de gestión, grado de credibilidad, reputación, etc., e ir cambiando y profundizando los mismos en el curso de los años.³

Partiendo de un modelo teórico de equilibrio competitivo convencional en el que los mercados funcionan adecuadamente el *World Development Report* de 1991 del Banco Mundial y el Consenso de Washington presentan hacia fines de los 80 y comienzos de los 90 una posible ‘lectura’ de los vínculos micro/macro prevalentes en la sociedad, y de las reformas de política pública que en la misma serían necesarias para superar un episodio de desequilibrio macroeconómico, primero, y entrar en un proceso de crecimiento autosostenido, después. La apertura de la economía a la competencia externa y la desregulación de los mercados deberían eventualmente llevar —por vía del aumento en la ‘contestabilidad’ interna y externa— a que los agentes económicos individuales se acostumbraran a operar en base al ‘verdadero’ costo de oportunidad de los recursos —que coincidiría con su precio internacional —constituyendo ello condición *necesaria y sufi-*

in the Latin american automobile industry”, *Mimeo*, ECLAC, Santiago de Chile, Agosto de 1995.

3 En un pionero trabajo reciente economistas de la Universidad de Aalborg, Dinamarca, comienzan a desarrollar un paradigma teórico enraizado en la noción de aprendizaje acumulativo, desde el cual intentan mirar el cuadro institucional de la sociedad. En nuestra opinión la idea tiene gran vitalidad y justifica su profundización por vía de la exploración empírica y analítica. Véase: Bengt-Ake Lundvall: *National Systems of Innovation. Towards a theory of innovation and interactive learning*. Pinter Publishers, Londres, 1992. En particular, el capítulo sobre “aprendizaje” institucional de Bjorn Johnson parece apuntar en la dirección correcta al poner el fenómeno del desarrollo institucional de una determinada sociedad en el marco más amplio de su madurez cultural y cognitiva.

ciente como para que dichos agentes alcanzaran *de manera descentralizada* la maximización del beneficio social.⁴

Es poco lo que el Estado tiene que hacer en un contexto analítico de esa índole. Su intervención tendría que limitarse a corregir imperfecciones de mercado de cierta consideración —por ejemplo, flexibilizando los mercados laborales y desincentivando la acción sindical— o a actuar en áreas donde la presencia de externalidades o ‘bienes públicos’ hicieran que las señales de precios no fueran las más adecuadas. Excepción hecha de tales eventualidades no habría necesidad de intervención adicional alguna.⁵

Sin embargo, si las fallas de mercado existen o si —como lo argu-

4 El “decálogo” del Consenso de Washington incluye: disciplina fiscal, reforma tributaria, liberalización financiera, equilibrio cambiario, liberalización comercial, privatización de la actividad productiva, garantía de derechos de propiedad, desregulación de múltiples mercados, incluido el laboral, etcétera.

5 Es importante hacer notar aquí que el pensamiento del Banco Mundial ha ido sufriendo un marcado proceso de transformación en el curso de los últimos años ante la creciente insistencia de economistas japoneses o coreanos que sentían estereotipada e irrealista la explicación oficial del Banco acerca de lo que había ocurrido en dichos países en el curso de las últimas décadas. La “lectura” más reciente que el Banco hace de la experiencia del Sudeste Asiático, expresada en el *East Asian Miracle* ciertamente difiere de la previamente expuesta por dicha institución en los tiempos de B. Balassa y A. Krueger que se acercaba mucho más a una visión neoclásica convencional de lo ocurrido. El *East Asian Miracle*, en cambio, presenta —pág. 88— un elocuente diagrama en el que junto a los “fundamentals” también se admite como determinante de la acumulación de capital y de la calidad de la asignación de los recursos el papel jugado por las instituciones y sobre todo por las “Intervenciones Selectivas” —aceptando que las hubo y de todo tipo en el caso de varios de los países del Sudeste Asiático—. En este sentido debemos comprender que no solo median diferencias entre esta última “visión” del Banco y la del Consenso de Washington, sino que también las hay entre las ideas del Banco antes y después de la generación de autores “revisionistas” como L. Westphal, A. Amsdem o S. Lall. Véase, en este sentido: S. Lall: *The East Asian Miracle Study: does the bell toll for industrial Strategy?* Centro Studi Luca d’Agliano, Queen Elizabeth House, Oxford, Octubre 1993. También: A. Amsdem: *Asia’s Next Giant: South Korea and Late industrialization*. Oxford University Press, 1989. H. Pack y L. Westphal: *Industrial strategy and Technological Change. Theory versus Reality. Journal of Development economics*, 22(1) 1986. Finalmente, la más reciente interpretación del Banco Mundial puede verse en: *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press, Oxford, 1993.

mentan Fanelli y Frenkel en el capítulo anterior de este libro— el episodio de desequilibrio macroeconómico es lo suficientemente largo o profundo como para poder llegar a alterar de manera perdurable las funciones de comportamiento de los agentes económicos individuales —de forma tal que no fuera razonable suponer que el desequilibrio sólo constituye un epifenómeno de inconsistencia agregada, como se hace en la teoría de los microfundamentos de la macroeconomía, sino que también habría que tomar en cuenta el cambio que el episodio de desequilibrio introduce en las funciones de comportamiento de los agentes económicos individuales— deberíamos buscar un marco teórico alternativo al del equilibrio competitivo para explorar las relaciones entre lo macro y lo microeconómico. Deberíamos, por ejemplo, preguntarnos de qué manera la turbulencia macro incide sobre la naturaleza de los contratos celebrados por los agentes económicos, sobre la propensión a ahorrar de los mismos, sobre la ‘profundidad’ de los mercados, etc. También deberíamos examinar de qué manera las fallas de mercado inciden sobre la forma en que distintos colectivos económicos —por ejemplo, pequeñas y medianas empresas de carácter familiar *vis à vis* grandes conglomerados o subsidiarias locales de empresas transnacionales— reaccionan frente a cambios en las variables macroeconómicas principales.

En lo que resta del presente capítulo se efectúa una primera discusión agregada de estos temas, examinando diversos episodios recientes de reestructuración del aparato industrial de países como Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México y preguntándonos qué relación guarda dicha reestructuración con los cambios introducidos por esos países en el manejo de las grandes variables macroeconómicas. En los siguientes capítulos de este libro se intenta profundizar el análisis en esta dirección encarándose para ello un estudio mucho más pormenorizado y de detalle de los ‘hechos estilizados’ centrales de lo ocurrido en cada uno de los países mencionados en materia de desarrollo industrial en el curso de las últimas décadas.

2. FACTORES MICROECONOMICOS QUE CONDICIONAN LA REACCION DE DISTINTOS COLECTIVOS AL CAMBIO EN LAS VARIABLES MACROECONOMICAS

Las empresas normalmente siguen una cierta rutina de funcionamiento que sólo en parte depende del comportamiento de los 'grandes precios' de la economía. Siguiendo una lógica parecida a la empleada por N. Rosemberg cuando argumenta que existen ciertas 'trayectorias naturales' que las firmas siguen condicionadas por la naturaleza física, química u organizacional del proceso productivo empleado, o el producto fabricado, argumentaremos aquí que la rutina cotidiana de un dado establecimiento industrial sólo puede ser parcialmente afectada por cambios —aunque importantes— en las variables macroeconómicas. Obviamente ello es aún más cierto en el corto plazo y cuando la firma no gasta en nuevos equipamientos o en actividades de ingeniería que le permitan modificar su rutina operativa.

Normalmente las firmas contratan y despiden gente, solucionan 'cuellos de botella' de los procesos técnicos que están utilizando, mejoran la ingeniería de producto, cambian un insumo por otro, paran las máquinas para mantenimiento y reparación, etc., sin prestar atención a la tasa de inflación, al nivel del tipo de cambio o a la tasa de interés. Menos aun al estado de las reservas externas del país o al déficit fiscal. Simplemente se hacen dichas cosas porque deben hacerse y siguiendo una rutina que toma tiempo y esfuerzo modificar. Es cierto que si el grado de incertidumbre y turbulencia macro *crecen* de manera muy marcada aun las más elementales rutinas cotidianas pueden llegar a abandonarse, pero nos parece claro que existe un umbral relativamente alto a partir del cual ello ocurre, y que hasta llegar a ese umbral una dada empresa o rama productiva busca mantener su *modus operandi* aun en el marco de una cierta turbulencia macro.⁶ Seguramente el um-

6 El presente autor tuvo oportunidad de entrevistar a personal del elenco de ingeniería de FIAT ARGENTINA en un momento en que la tasa de inflación llegaba al inusual nivel de 35% *mensual* —;o sea, mas del 1% diario!—. La firma trabajaba en ese momento intensamente en la implantación de técnicas de "justo a tiempo" en distintos ámbitos de su cadena productiva. Existían objetivos definidos que cumplir a 1 y 2 años y la turbulencia macroeconómica era sólo un dato externo que se debía soportar, pero de modo alguno un hecho que modificaba la trayectoria planeada por el departamento técnico en relación

bral varía entre sociedades siendo claro que lo que resulta aceptable en Brasil o Argentina no necesariamente lo sería en Suiza, por poner un ejemplo extremo.

Habiendo planteado esta primera cuestión diremos que en aquellos comportamientos que sí parecen depender de variables económicas habría que distinguir entre los que responden a fuerzas provenientes del lado de la demanda y los que lo hacen a fuerzas provenientes del ámbito de la oferta. Dentro de este segundo subgrupo distinguiremos entre variables de corte estrictamente tecnológico, es decir, que emergen de la naturaleza técnica de las 'funciones de producción' y aquellas otras que resultan de la morfología y comportamiento de los mercados. Veamos en mayor detalle el papel que cumplen las funciones de producción como condicionantes de la respuesta que un dado sector productivo tiene frente a cambios en las variables macroeconómicas básicas como pueden ser, por ejemplo, el tipo de cambio, la tasa de interés, etcétera.

Con relación a la naturaleza técnica de las funciones de producción parece factible identificar al menos tres tipos de ramas industriales atendiendo al modelo de organización del trabajo y al carácter 'labour paced' o 'machine-paced' del proceso productivo. Nos referimos a:

- a. ramas intensivas en el uso de recursos naturales;
- b. ramas intensivas en uso de mano de obra;
- c. ramas intensivas en el uso de insumos científico/técnicos y en servicios de ingeniería.

Las dos primeras involucran sectores de industria que funcionan como compradores de tecnología de producción desarrollada por firmas fabricantes de equipos, esto es, del subgrupo c. El cambio tecnológico llega a ellas 'incorporado' en máquinas y bienes de capital producidos por firmas del tercer subconjunto de ramas industriales, esto es, el intensivo en el uso de servicios de ingeniería. En el grupo a incluiríamos, por ejemplo, la refinación de petróleo, la producción de celulosa y papel, aceites vegetales, aluminio, etc. Estas son, en buena medida, industrias productoras de 'commodities' industriales, que nor-

con el cronograma de transición a la nueva base tecnológica desde la que operarían de allí en más.

malmente operan con alta intensidad de capital por persona ocupada y en plantas donde el impacto de las economías físicas de escala es sumamente significativo. Son fábricas 'machine-paced' donde la naturaleza 'dedicada' de los equipos de producción condiciona de manera crucial la organización del trabajo fabril.

En el subconjunto *b* aparecen las ramas industriales productoras de calzado, imprentas, textiles, vestuario, etc., en las que, al igual que en el caso anterior, la tecnología de fabricación —aunque no el diseño de productos— viene mayoritariamente dado por los fabricantes de equipo. A diferencia de las del grupo *a*, sin embargo, las economías de escala y la intensidad de capital son menores en este subgrupo de industrias donde por lo tanto tienden a figurar prominentemente firmas pequeñas y medianas de corte familiar. Las tecnologías son más 'labour-paced' y la organización del trabajo juega un rol fundamental como determinante último de la eficiencia operativa alcanzada por la firma.

A diferencia de este segundo grupo de ramas industriales en las del primero tienden a preponderar los establecimientos controlados por grandes grupos corporativos, como forma de organización empresarial.

En ambos grupos de industria —*a* y *b*— la tecnología es relativamente accesible, aun cuando en el primer caso juegan un rol importante las firmas internacionales de ingeniería de procesos que con frecuencia venden plantas 'llave en mano' en las que la participación local en el diseño y hasta la puesta en marcha de la fábrica puede llegar a ser escasa. También en estas ramas juega un papel preponderante la disponibilidad de recursos naturales, los que son cruciales para alcanzar ventajas comparativas estáticas (Gurrieri, 1993). En tanto que el diseño de producto no es importante en muchos de estos sectores —salvo en casos en los que, como calzado o vestuario, la influencia de la moda puede ser importante a los efectos de la diferenciación de producto— la tecnología de procesos juega un papel preponderante, y también los esfuerzos técnicos de planta destinados a mejorar la eficiencia operativa de las instalaciones disponibles.

Distinta es la situación del tercer subconjunto. Aquí las ventajas comparativas están más asociadas a actividades tecnológicas y de ingeniería de diverso tipo —de investigación y desarrollo en nuevos productos, de búsqueda de nuevos procesos y métodos de trabajo, de construcción de prototipos, etc.—. Aumenta en estas ramas productivas el vínculo ciencia aplicada/desarrollo tecnológico. Incluimos aquí

las ramas productoras de química fina, de productos electrónicos o de equipos de telecomunicación, en el caso de las de base científico-tecnológica; las de automóviles y durables de consumidores entre las que son más sensibles a la tecnología organizacional y las economías de escala en la planta fabril, y a las de máquinas-herramienta, máquinas especiales e instrumental científico, entre las que se caracterizan por un fuerte componente de insumos de ingeniería.

Nos parece razonable suponer que las diferencias estructurales que derivan de la naturaleza técnica de las funciones de producción habrán de jugar un papel importante a la hora de decidir cual será el impacto sobre la firma de cambios en parámetros macroeconómicos como son, por ejemplo, el tipo de cambio, la tasa de interés o la tasa de inflación. Así, por ejemplo, parece intuitivamente obvio —y la evidencia de años recientes lo muestra con claridad— que una rama productiva intensiva en el uso de recursos naturales no habrá de sufrir el impacto de una variación en el tipo de cambio de la misma manera como lo sufrirá una industria relativamente intensiva en insumos y componentes importados. Idéntico razonamiento podría aplicarse para pensar en el impacto diferencial de una reducción (o aumento) en la tasa de interés sobre ramas industriales que son por naturaleza escala y capital intensivas —como, por ejemplo, el sector automotriz— *vis à vis* otras que están más basadas en el uso intensivo de mano de obra, como puede ser, por ejemplo, la industria textil o la de confecciones.

Parece razonable suponer que, además de las funciones de producción, también otras variables tales como el tamaño de la firma, la naturaleza —familiar, corporativa o pública— de sus propietarios, su nacionalidad, el grado de concentración técnico/económica del sector, las barreras al ingreso de nuevos productores, el tipo de competencia prevalente en la rama —vía precios o vía diferenciación de producto—, etc., habrán de influir sobre el proceso de ajuste que una determinada rama productiva sufre ante cambios en el ámbito de la macroeconomía. La evidencia empírica disponible nos muestra, por ejemplo, que cierto tipo de firmas —atendiendo a su tamaño, nacionalidad, etc.— tienen más fácil acceso que otras a los mercados de factores —capital de largo plazo, tecnología e información, recursos humanos calificados, etc.— y que ello les permite un mejor proceso de ajuste frente al cambio en el régimen de incentivos y en el marco regulatorio. También nos muestra que la escala puede militar contra la posibilidad de que una firma encare esfuerzos tecnológicos o de comercialización

que le permitirían un más rápido acceso a nuevos mercados por vía de la innovación, etcétera.

Pasando ahora a las variables provenientes del lado de la demanda y el producto, creemos importante tomar en cuenta si estamos en presencia de un producto 'genérico' cuya demanda responde casi exclusivamente al precio, o de una 'especialidad' sujeta a esfuerzos de marketing por parte de la empresa. También, si el bien o servicio es un 'transable' o un 'no transable' en el comercio internacional, o si se trata (o no) de un bien de capital o un durable de consumidores en el que la tasa de interés juega un papel importante en la decisión de compra. Todos y cada uno de estos rasgos estructurales —provenientes, en un caso, de la naturaleza técnica de las funciones de producción, en el otro del tipo de producto fabricado y, en un tercero, del comportamiento del mercado— parecerían jugar un papel importante en la determinación del impacto que cambios en las variables macroeconómicas habrán de tener sobre la estructura y el funcionamiento de la microeconomía. Las ramas de industria difieren unas de otras en todos y cada uno de estos planos y son justamente estas diferencias las que, en nuestra opinión, 'explican' por qué distintas actividades productivas —o aun firmas particulares al interior de aquellas— reaccionan de manera diferente frente a cambios en el marco regulatorio, en el régimen de incentivos y en los parámetros macroeconómicos.

En los Cuadros N^o 1 y 2 presentados a continuación intentamos construir una tipología sencilla de vinculación entre lo micro y lo macro. Para ello identificamos, primeramente, algunos 'rasgos estilizados' de la estructura productiva —naturaleza diferencial de las funciones de producción, de los tamaños de firma, etc.— que llevarían a que el impacto de cambios en los parámetros macroeconómicos fuera diferente entre ramas de industria, regiones de un país, etc. Acto seguido identificamos algunas de las principales variaciones macro dables de esperar como consecuencia de la aplicación de un programa de estabilización y reforma estructural. En este sentido nos parece razonable tratar de separar efectos de corto y de largo plazo en la tasa de interés, el tipo de cambio, los precios relativos entre transables y no transables, etc., cuando nos referimos al efecto de los programas de estabilización macroeconómica y a temas como la liberalización comercial, la desregulación de mercados y la privatización de activos del sector público cuando nos referimos a políticas de reforma estructural.

Veamos algunos vínculos micro/macro que merecen atención. La

mejora del tipo de cambio alentará la exportación y tendrá un efecto contractivo sobre la demanda interna. En tanto que lo primero tenderá a concentrarse en ramas del Grupo 1, lo segundo tenderá a afectar más fuertemente a las ramas de los Grupos 2 y 3. A su vez, las de este último grupo son, por lo general, más intensivas en insumos importados que las de las ramas de los Grupos 1 y 2, razón por la que la devaluación habrá de afectar negativamente, pero de manera diferencial entre industrias, al costo de producción. Cuando coexisten exportaciones y producción para el mercado doméstico —situación que se observa, por ejemplo, en la producción automotriz— las firmas experimentan un doble efecto, en el corto plazo. Por un lado, al contraerse el mercado doméstico sus ventas se ven resentidas así como también sus costos al perderse economías de escala y al aumentar los precios de los insumos importados empleados en la producción. Sin embargo, las exportaciones reciben un fuerte estímulo expansivo ante los nuevos valores asumidos por el tipo de cambio. Un efecto tiende a compensar al otro y el resultado final depende significativamente de la estrategia empresarial y de sus compromisos de mercado. Claramente esta problemática no tiende a manifestarse en las ramas industriales del Grupo 1, donde preponderan los efectos positivos del programa estabilizador. En el largo plazo el efecto revitalizador de la devaluación tiende a disiparse y la demanda doméstica vuelve a mejorar y a caer el mark up subyacente en las exportaciones. La caída de la tasa de interés —que seguramente ocurre tras la fase recesiva inicial asociada al programa de estabilización, apoya esa tendencia y nuevamente el mercado doméstico de durables de consumidores, vivienda, etc., vuelve a adquirir momentum. Al igual que antes, este nuevo conjunto de efectos —relacionados con los cambios que sufren el tipo de cambio real, la tasa de interés real, etc., en las sucesivas fases del plan de estabilización macroeconómica— se procesa de manera diferente en las ramas industriales del Grupo 1 —intensivas en recursos naturales— que en las de los Grupos 2 y 3. Esto genera cambios en los ritmos intersectoriales de crecimiento y motiva alteraciones en las estrategias empresarias.

Dado que existe cierta correlación entre la naturaleza de las ramas productivas —en términos de sus funciones de producción o uso relativo de factores— y el tipo de firmas que en ellas preponderan —PyMES grandes grupos económicos locales, subsidiarias de Empresas Transnacionales— debemos *a priori* sospechar que los vínculos

micro/macro previamente identificados también tendrán un impacto diferencial entre firmas de distinto tipo.

Cuando el programa de estabilización macroeconómica se complementa con acciones de reforma estructural, tales como la desregulación de distintos mercados —energía, telecomunicaciones, etc.— la privatización de activos del sector público, y la liberalización comercial —reducción de aranceles de importación y de restricciones para arancelarias— el cuadro de relaciones anteriormente descrito se complejiza e incorpora fenómenos adicionales. Así, por ejemplo, cuando el programa de reforma estructural introduce un componente significativo de acciones de privatización de activos del sector público debemos a priori esperar que, además de los efectos anteriormente mencionados de variación del tipo de cambio o la tasa de interés, aparezcan complicaciones adicionales relacionadas con la apreciación cambiaria y el 'crowding out' de la inversión privada que se producen con motivo del ingreso de capitales externos que llegan atraídos por la venta de activos del sector público y por la factibilidad de alcanzar altas tasas de retorno a la inversión cuando las transferencias de activos generan situaciones de monopolio u oligopolio en los nuevos mercados emergentes. Dado que en no pocos casos se trata de bienes no transables aparece un nuevo efecto de naturaleza estructural relacionado con el grado de monopolio prevalente en la economía. Este tipo de vinculaciones micro/macro —de corto y largo plazo— originadas en las acciones desregulatorias y de reforma estructural se agrega a los ya mencionados provenientes del programa de estabilización macroeconómica.

Efectuada esta breve discusión introductoria presentamos a continuación los cuadros mencionados y retomamos en nuestra próxima sección el estudio de los vínculos micro/macro examinando tres episodios particulares de reestructuración industrial ocurridos en América Latina en años recientes.

CUADRO 1. Rasgos estilizados de la estructura productiva

Ramas	Ejemplos prototípicos	Rasgos de la función de producción	Naturaleza del producto	Rasgos de las firmas		
				Propiedad	Capacidad tecnológica local	Origen de la tecnología
1. Intensivas en recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> a. Celulosa y Papel b. Petroquímica c. Aluminio d. Aceites vegetales e. Harina de pescado 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de flujo continuo y grandes economías de escala • Producción "Machine paced" • Bajo Valor Agregado • Alta intensidad de capital 	"Commodity" altamente estandarizado	<ul style="list-style-type: none"> • Grandes grupos locales. • Subsidiarias locales de transnacionales 	Alta, "State of the Art"	<ul style="list-style-type: none"> • Local y contratistas internacionales • Licencias de proceso
2. Intensivas en mano de obra no calificada	<ul style="list-style-type: none"> a. Textiles b. Calzado c. Imprenta d. Alimentos e. Vestuario 	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos discontinuos • Lotes chicos • Producción "Labour paced" • Economías de escala más reducidas que en 1 	"Commodity" influido por Modas	<ul style="list-style-type: none"> • PyMES locales "tradicionales" • Subsidiarias de transnacionales 	Alta, pero escasamente automatizada y en tiempo real	Local
3. Intensivas en gastos de Ingeniería y en I y D	<ul style="list-style-type: none"> a. Química Fina b. Electrónica c. Durables del Hogar d. Automóviles 	<ul style="list-style-type: none"> • Importancia del diseño de producto • Economías de escalas significativas en durables y autos 	Especialidad, sujeta a mucha rotación de producto	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidiarias de transnacionales y • PyMES locales intensivas en recurso humano calificado 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja • Aprendizaje local insuficiente • Lejos de la frontera universal 	<ul style="list-style-type: none"> • Externa • Licencias y Marcas de producto • Desarrollos locales

CUADRO 1. Rasgos estilizados de la estructura productiva (*continuación*)

Ramas	Características del Mercado Local			Mercado Externo	Marco Institucional y Sistema Innovativo local		
	Barreras al ingreso	Grado de concentración	Padrón de competencia	Precios y grado de penetración	Patentes y otros rasgos	Programas locales I y D	Madurez de la trama institucional
1. Intensivas en Recursos Naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Bajas en tecnología de producto • Altas en requerimientos de capital 	Alta	Vía precios	<ul style="list-style-type: none"> • América Latina como "Tomadora de precios" en mercados muy competitivos • Exportaciones crecientes 	<ul style="list-style-type: none"> • Patentes no cuentan ISO 9000 	<ul style="list-style-type: none"> • Escasos • Poco desarrollo de políticas de conservación y mejora de recursos naturales 	Alta
2. Intensivas en Mano de Obra no calificada	<ul style="list-style-type: none"> • Bajas • Licencias de Marcas 	Baja	Vía precios y diferenciación de producto por marcas	<ul style="list-style-type: none"> • Creciente dificultad competitiva frente a países del Sudeste Asiático • Decreciente penetración 	<ul style="list-style-type: none"> • Marcas • Franchising 	<ul style="list-style-type: none"> • Pocos institutos de "extensionismo industrial" • Formación en escuelas técnicas insuficiente 	Alta, pero en decadencia ante pérdida de participación de PyMES
3. Intensivas en gastos de ingeniería y en I y D	<ul style="list-style-type: none"> • Altas en requerimientos de capital 	Alta	Vía precios y diferenciación de producto por marcas	<ul style="list-style-type: none"> • Automotriz diferenciado del resto Competitividad emergente de aprendizaje en software • Baja competitividad en otras ramas 	<ul style="list-style-type: none"> • Patentes • Calidad total 	<ul style="list-style-type: none"> • Poco desarrollo de investigación básica y aplicada en sistema universitario • Sólo esfuerzos "adaptativos" 	Baja

CUADRO 2. Naturaleza de las ramas industriales y vínculos micro/macroeconómicos relacionados con los programas de estabilización y reforma estructural

Ramas	Variables Macroeconómicas que afectan la conducta micro					
	Cambios en Tasa de interés	Variaciones en Tipo de cambio	Mayor Apertura Comercial	Mayor Desregulación de Mercados	Privatizaciones	Propiedad Industrial
1. Intensivas de Recursos Naturales		<ul style="list-style-type: none"> • Apreciación cambiaria reduce la rentabilidad de exportaciones 	Bajan reintegros y subsidios a la exportación	Se encarecen energía, telecomunicaciones y transporte previamente subsidiados por empresa públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Tiende a aumentar la integración vertical vía adquisiciones de "public utilities" 	No afecta
2. Intensivas en Mano de Obra no calificada		<ul style="list-style-type: none"> • Apreciación cambiaria reduce la competitividad externa 	<ul style="list-style-type: none"> • Bajan los precios relativos domésticos • Aumento de competencia externa • Dumping 		<ul style="list-style-type: none"> • La inversión en "public utilities" tiene un efecto de "crowding out" sobre la inversión en estos sectores 	No afecta
3. Intensiva en ingeniería y en gastos de I y D	<ul style="list-style-type: none"> • Aumenta la demanda interna ante la caída de las colocaciones financieras 		<ul style="list-style-type: none"> • Aumenta el contenido unitario de importaciones en la producción local. • Caen los precios locales. • Aumenta la competencia externa • Dumping 		<ul style="list-style-type: none"> • La inversión en "public utilities" tiene un efecto de "crowding out" sobre la inversión en estos sectores 	Patentes y TRIPS post Ronda Uruguay del GATT bloquean la copia local de productos y procesos

3. LOS VINCULOS MICRO/MACRO EN EL CAMPO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL DE CINCO PAISES LATINOAMERICANOS EN LAS DOS ULTIMAS DECADAS

Capítulos posteriores de este libro examinan con cierto grado de detalle el desarrollo industrial de las últimas dos décadas de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México y tratan, de manera preliminar, de relacionar la reestructuración que fuera sufriendo el aparato productivo de dichas sociedades con las transformaciones del marco regulatorio, el régimen de incentivos y las variables macroeconómicas principales. Obviamente cada caso nacional es diferente y reclama un análisis específico. De manera general ello es lo que se intenta hacer en cada uno de los capítulos que siguen. Complementando ese esfuerzo nos ha parecido conveniente efectuar aquí un primer ejercicio agregado mostrando cómo los vínculos micro/macro han estado presentes en distintos 'episodios' de reestructuración del aparato productivo ocurridos de los países mencionados en el curso de las últimas décadas. A fin de plantear dicho análisis comparativo hemos elegido tres 'episodios' históricos que examinamos a continuación. Ellos son:

1. La reestructuración del aparato industrial hacia los 'commodities' industriales de uso difundido, prototípica de los años 1970 e inicios de los 1980.
2. Los cambios ocurridos en el plano de la organización industrial —aumentos de la concentración económica, expansión y consolidación de los grandes grupos corporativos domésticos, pérdida de participación relativa del sector de pequeñas y medianas empresas de capital nacional, etcétera.
3. La reciente fase de expansión y reestructuración de la industria automotriz de la región en el nuevo cuadro de globalización de la actividad productiva y transición hacia el mundo de la manufactura flexible.

En cada uno de estos tres 'episodios' de reestructuración del aparato productivo han influido fuerzas de carácter macro y hechos de origen micro que de una manera compleja —y aun no del todo comprendida por la profesión— fueron dando forma al sendero de transformación productiva seguido por estas sociedades.

3.1 *La reestructuración del aparato productivo hacia las industrias de proceso y los 'commodities' industriales.*

El primer 'episodio' de reestructuración microeconómica que nos parece importante examinar es el de la transformación que sufre el aparato industrial de los países aquí estudiados sobre fines de los años 1970 e inicios de los 1980 en dirección a los 'commodities' industriales de uso difundido, esto es, en dirección a ramas productivas como petroquímica, siderurgia, aluminio, aceites vegetales, celulosa y papel, harinas de pescado, etc., basadas en recursos naturales.

La frontera de disponibilidades petroleras, gasíferas, ictícolas, silvícolas, mineras, etc., de la región crece a un ritmo acelerado en el curso de los últimos veinte años posibilitando e induciendo la concomitante expansión de las ramas procesadoras de dichos recursos.

Es obvio que muchas de esas producciones existían con anterioridad en los cinco países aquí examinados. Lo nuevo, sin embargo, es que en el curso de la década pasada se detecta la aparición en todos ellos de un número significativo de nuevos establecimientos fabriles de gran porte, altamente intensivos en capital y actualizados tecnológicamente en lo que a escalas de planta y tecnologías de proceso se refiere *vis à vis* el estado del arte internacional.

Aunque con diferencias de magnitud entre países el proceso de reestructuración a que hacemos referencia puede observarse en todos ellos. En los Cuadros Nº 2 y 3 presentados más adelante, en las páginas introductorias de la Parte Segunda de este libro, podrá el lector encontrar evidencia empírica referida a este tema.

Podemos ahora preguntarnos en qué medida la explicación de lo ocurrido es la misma entre países, y si la naturaleza en sí del proceso de transformación ha sido comparable. En la literatura contemporánea tiende a asociarse lo ocurrido en esta materia a los esfuerzos de apertura económica llevados a cabo por los distintos gobiernos de la región desde mediados de los años 70. Dicha literatura tiende a suponer que la rápida expansión exportadora de la región y la re-estructuración del aparato productivo que permitió dicho incremento de exportaciones deriva de las acciones de liberalización comercial encaradas por los respectivos gobiernos. A partir de ello se concluye con un juicio optimista acerca del impacto de la política de apertura externa y liberalización comercial.

En rigor de verdad no nos parece correcto llegar a ese tipo de con-

clusión sin examinar más cuidadosamente la génesis de lo ocurrido. En el caso de Chile resulta claramente cierto que la reestructuración del aparato productivo hacia los commodities industriales y la subsiguiente expansión de exportaciones deriva de las políticas de apertura económica y liberalización comercial. No así en los casos de Argentina o Brasil. A diferencia del escenario chileno en estos dos países la reestructuración del aparato productivo hacia los commodities industriales debe verse más como reflejo de políticas sustitutivas de 'viejo' cuño dirigidas a abastecer el mercado doméstico. En efecto, en ambos países las nuevas plantas productoras de commodities industriales puestas en funcionamiento en el curso de los años 70 fueron inducidas por vía de diversos regímenes de apoyo fiscal y de desgravación impositiva. En Chile, en cambio, la instalación de nuevas plantas fabriles en campos como celulosa y papel o harina de pescado no obedeció a estímulos fiscales directos ni a una decisión de producir para el mercado interno.⁷ Desde el comienzo la instalación de nuevas plantas productoras de 'commodities' industriales en los dos campos mencionados estuvo asociada a una nueva actitud exportadora que no es evidente tras las decisiones originales de inversión en Argentina o Brasil.

¿Cómo es que en estos dos casos dichas plantas terminan fuertemente volcadas a la exportación? Ocurre en realidad que las nuevas plantas fabriles productoras de 'commodities' industriales instaladas en los años 70 sólo entran en producción sobre el inicio de los años 80, cuando la contracción de la demanda interna —originada en los programas de estabilización macroeconómica que ambos países están ya implementando para ese entonces— tornaba parcialmente innecesaria la nueva capacidad instalada. En este contexto las firmas optan masivamente por la exportación como mecanismo de emergencia que les permite cubrir los costos fijos de instalaciones sumamente costosas y por ese entonces fuertemente subutilizadas.

En resumen: el episodio de reestructuración del aparato productivo hacia los 'commodities' industriales de uso difundido, prototípico

7 Conviene tener presente que ha habido subsidios en el caso de la celulosa y papel chilena pero los mismos estuvieron asociados a la expansión de la superficie boscosa en las dos o tres décadas anteriores al episodio de reestructuración industrial de los años 1980 a que aquí hacemos referencia. La implantación de las fabricas de celulosa —a diferencia del caso de Argentina o Brasil— no recibió apoyo fiscal específico.

del fin de los años 70 e inicios de los años 80, sin duda depende de señales provenientes del régimen de incentivos y del marco regulatorio pero no parece ser cierto que en todos los casos la explicación de lo ocurrido derive de acciones de apertura y desregulación de la economía. Por un lado, subyace bajo dicha reestructuración una fuerte expansión de largo plazo de la frontera de recursos naturales de cada uno de estos países. La misma está asociada a programas públicos de largo alcance de prospección y explotación de los mismos, que solo maduran en fecha reciente permitiendo una significativa expansión de la base de recursos naturales factibles de ser puestos en explotación. Por otro lado, también subyace bajo dicha expansión del sector procesador de materias primas un conjunto de incentivos y acciones de gobierno que claramente han diferido entre países. En el contexto chileno el proceso aparece como respuesta a la apertura externa de la economía y a la búsqueda de un nuevo patrón de inserción internacional en tanto que en los casos de Argentina o Brasil el fenómeno obedece más a un esquema convencional de incentivos fiscales y de inversiones decididas para abastecer el mercado interno que luego derivan su negocio hacia la exportación.

Pasemos ahora a un segundo escenario comparativo de vinculaciones entre lo micro y lo macro.

3.2 *Concentración económica, bienes 'no-transables' y grandes conglomerados de capital nacional: la reestructuración productiva de los años 1980*

En el curso de los años 80 los países aquí estudiados encaran profundos esfuerzos de estabilización macroeconómica, primero, y de reforma estructural, algo más tarde. En todos los casos esos esfuerzos se expresan a través de programas fiscales relacionados con la reducción y reestructuración del gasto público, la reforma tributaria y la expansión de la base contribuyente, como también con acciones en el frente externo —reducción del nivel y la dispersión de la protección arancelaria, manejo más adecuado del tipo de cambio, etc.— y con un más cuidadoso manejo de la política macroeconómica global. Estas acciones se fueron complementando —particularmente hacia fines de los años 80 y a lo largo de años recientes— con políticas de reforma estructural, expresadas a través de la desregulación de múltiples merca-

dos y la privatización de activos del sector público en sectores tales como energía, transporte, puertos y telecomunicaciones.

Los cambios previamente mencionados han ido fortaleciendo el papel de la competencia —interna y externa— como factor disciplinador de la conducta económica. Tras largos años en los que predominaron conductas oportunistas y rentísticas a lo largo de la estructura productiva se comienzan a observar contemporáneamente la revitalización del ahorro interno, el aumento del coeficiente de inversión y la mejora de productividad.

Lejos de haber sido neutral entre ramas de industria, firmas de distinto tamaño, regiones de cada país, etc., el paquete de medidas de reforma estructural previamente descrito ha inducido profundas transformaciones estructurales modificando el peso relativo de los distintos colectivos al interior del producto bruto global. Entre dichos efectos de carácter estructural conviene mencionar los siguientes:

a. Ha caído —de manera particularmente intensa en los casos de Argentina, Chile y Colombia, y algo menor en el de Brasil— la participación relativa de ramas industriales relativamente intensivas en el uso de ingeniería doméstica, como pueden ser las industrias metalmecánicas dedicadas a la producción de bienes de capital.

En este sentido el proceso de ajuste estructural parece haber estado asociado a la destrucción de múltiples formas de capital tecnológico creado por la sociedad durante los años de la etapa sustitutiva;

b. Ha crecido el grado de concentración económica prevalente al interior de la sociedad. Grandes grupos corporativos de capital doméstico han logrado expandir significativamente su participación en el producto adquiriendo posiciones de oligopolio y/o monopolio en diversos ámbitos del aparato productor de bienes y servicios. En los cinco países aquí examinados los grandes grupos económicos nacionales controlan en la actualidad cerca de un tercio del producto industrial y en años recientes han adquirido la propiedad de una parte significativa de la infraestructura energética, de transportes, puertos, etc., privatizada por el Estado;

c. Ha caído marcadamente la participación relativa del sector de pequeñas y medianas empresas de capital nacional, muchas de ellas de carácter familiar.

De manera resumida podríamos afirmar que en el curso de los años 80 y en respuesta a la desregulación de la actividad económica y a la gradual apertura a la competencia externa el sector manufacturero se concentra en términos de propiedad, pierde participación de empresas pequeñas y medianas de capital nacional, se reestructura en favor de ramas productivas de bienes 'no comerciables' con el exterior, reduce el valor agregado doméstico de sus líneas productivas y tiende a especializarse en bienes intensivos en recursos naturales en los que actúa como 'tomador de precios' en mercados internacionales de 'commodities' altamente competitivos. El grado de heterogeneidad estructural prevalente al interior de la industria crece notoriamente a raíz del éxito relativo de unas pocas ramas productivas intensivas en capital, y de grandes conglomerados de capital nacional al interior de las mismas.

El vínculo entre el anterior conjunto de transformaciones de la estructura productiva y los cambios del modelo regulatorio y de las señales macro revela fuertes coincidencias entre países. Suponer que las mismas son un simple producto de la casualidad nos resulta poco creíble. Antes bien, parecería más oportuno pensar que los programas de estabilización macroeconómica y reforma estructural conllevan un cierto componente de 'selección natural' que necesariamente acaba expresándose como un proceso de 'creación destructiva' de naturaleza schumpeteriana en el cual los tramos más débiles del tejido productivo doméstico necesariamente tienden a perder participación relativa en la comunidad y eventualmente a desaparecer. No es obvio, sin embargo, que dicho proceso de 'selección natural' necesariamente permita subsistir a aquellos 'genotipos' sociales (Nelson, 1994) que en el largo plazo aseguren un patrón más adecuado de crecimiento. No son pocos los casos en los que la sobrevivencia de largo plazo ha estado asociada a capacidad de 'lobby' y a circunstancias políticas que poco tienen que ver con los esfuerzos de modernización y de 'upgrading' llevados a cabo por los agentes económicos individuales. Sin duda el tema merece mayor atención que la hasta el presente recibida por parte de los economistas profesionales.

3.3 *Los años 90: hacia una nueva fase de expansión de la industria automotriz*

Pasemos ahora a un tercer tema de vinculaciones entre lo micro y lo macro. Tal como decíamos más arriba, los esfuerzos de apertura y desregulación de la economía se intensifican en el curso de los últimos años. Aumentan las acciones de privatización de activos del sector público, especialmente en Argentina y México, y en medida algo menor en Colombia y Brasil. La macroeconomía entra en una fase de relativa calma y el financiamiento externo retorna a América Latina de manera masiva. El ahorro interno y la inversión doméstica muestran algunos signos de recuperación y en algunos casos —Argentina, Chile, Colombia— la tasa de crecimiento de la economía supera el ritmo histórico de expansión al que habían estado acostumbradas dichas sociedades en décadas anteriores. Nuevamente se registran cambios en las señales provenientes de la macro, y el aparato productivo vuelve a reaccionar frente a dichas señales. Veamos cómo.

En esta nueva fase expansiva, que cubre lo que va de la década de los años 90, vuelven a tomar un rol de liderazgo en el seno del aparato productivo de Argentina, Brasil, México y Colombia las industrias metalmeccánicas, productoras de durables de consumidores y automóviles. Esto debe verse como consecuencia de cambios en el marco regulatorio, en el régimen de incentivos y en el ámbito institucional. Por un lado, y en la medida en que trajeron aparejadas caídas significativas tanto en la tasa de interés real como en los precios relativos de durables de consumidores y automóviles, la estabilización macroeconómica y la apertura externa de años recientes han derivado en una fuerte expansión de la demanda interna por este tipo de bienes siendo este el origen de una nueva etapa de expansión de la demanda doméstica por tales bienes, particularmente automóviles. Por otro lado, el marco regulatorio —entendiéndose por tal los acuerdos recientemente celebrados entre la industria automotriz y la autoridad gubernamental en los cuatro países aquí examinados— ha renovado las señales de apoyo que los respectivos gobiernos han brindado a la industria en esta nueva fase expansiva.

Concomitantemente con lo anterior observamos que la apertura de la economía indujo —y lo sigue haciendo aún— cambios significativos en la organización de la producción a nivel de cada establecimiento fabril. Resulta claro que ante la apertura externa de la economía muchas

empresas encuentran imposible sostener el grado de integración vertical y el modelo de organización del trabajo previamente empleados, y han reaccionado aumentando el componente unitario de importaciones y reduciendo simultáneamente la producción local de insumos intermedios así como los esfuerzos de diseño de productos, fabricación de prototipos, etc. Es más, las empresas industriales complementan cada vez más su producción local con la importación de vehículos terminados que comercializan conjuntamente con sus líneas de fabricación local.

En resumen: nuevamente las señales provenientes de la macroeconomía y del marco regulatorio parecen estar actuando contemporáneamente sobre la naturaleza del reciente proceso de reestructuración que sufre el aparato productivo de la región hacia las ramas productoras de automóviles y durables de consumidores. Sin embargo, y como en los ejemplos anteriores, resulta muy difícil separar el impacto de las variables macroeconómicas como tipo de cambio y tasa de interés del que simultáneamente tienen los cambios en la frontera tecnológica internacional y los estrictamente micro originados en la historia individual de reestructuración y globalización de cada firma transnacional.

Este proceso está en plena gestación en todos los países aquí estudiados, excepción hecha de Chile donde la industria automotriz no cuenta con una expresión importante de capacidad productiva local instalada. Es importante observar, sin embargo, que esta nueva etapa de crecimiento de las ramas metalmeccánicas está ocurriendo conjuntamente con un replanteo global de la estrategia corporativa de las principales empresas involucradas, las que están dejando de ser productoras de vehículos para el mercado doméstico y gradualmente están transformándose en empresas 'globalizadas', integradas a la estrategia transnacional de sus respectivas casas matrices. Las firmas que anteriormente cubrían el mercado interno en base al diseño y fabricación local de este tipo de bienes hoy lo hacen a partir de una mezcla de producción local con un más alto contenido de insumos importados, el ensamble de 'kits' CKD y la importación directa de vehículos terminados, actuando mucho más que antes como empresas de distribución doméstica de líneas internacionales.

En lo que atañe al desarrollo de la capacidad tecnológica local parece claro que los esfuerzos de apertura de la economía a la competencia externa y de modificación del marco regulatorio han traído aparejadas múltiples formas de destrucción de acervos tecnológicos y de

formas de aprendizaje técnico que se acumularon a lo largo de décadas anteriores y a su gradual sustitución por otras capacidades técnicas y de organización de la producción que en la nueva etapa de desarrollo "hacia afuera" serían más funcionales al nuevo modelo de organización industrial. Sin embargo, desarrollos recientes en el ámbito de la relación entre terminales y subcontratistas locales en la industria automotriz parecerían estar revelando que la industria comienza a recrear un nuevo patrón de difusión tecnológica —esta vez en el marco de técnicas 'just in time' y de 'calidad total'— como lo hiciera décadas atrás durante la etapa de la industrialización sustitutiva. La reciente llegada a la región de firmas automotrices japonesas abre un nuevo e interesante debate acerca de las diferencias en el modelo de difusión tecnológica entre estas y sus competidoras norteamericanas y europeas. (R. Morales y J. Katz, 1995). Esta transformación estructural parece haber avanzado significativamente más rápido en Brasil, México y Colombia que en el caso de Argentina.

4. Reflexiones finales

Lo anterior constituye un primer conjunto de reflexiones acerca de los vínculos micro/macro que aparentemente han estado presentes bajo distintos episodios de transformación estructural observables en la región en las últimas dos décadas. Observamos que los cambios en la tasa de interés, en el tipo de cambio, en los precios relativos de transables y no transables, en el régimen de subsidios fiscales, etc. han incidido sobre la forma en que se fue modificando la estructura industrial así como también el comportamiento microeconómico de firmas particulares. La estructura y comportamiento del aparato productivo, el grado de concentración económica prevalente en el mismo, etc., se han visto afectados por los cambios en las variables macroeconómicas y en el marco regulatorio con que operan nuestras sociedades. También han influido sobre el patrón de reacción de la estructura productiva el tamaño, la nacionalidad, etc., de las firmas —y la naturaleza técnica de las funciones de producción de las diversas ramas de industria. La evolución reciente de la estructura productiva y del cuadro de organización de la producción de firmas individuales revela que han sido más difícil de mantener en funcionamiento— en el marco de la apertura externa y de la desregulación de los mercados— aquellas actividades que eran

más ingeniería-intensivas *vis à vis* las que eran recurso-natural intensivas. En otras palabras: lejos de tener un efecto neutral sobre la trama industrial y sobre el aparato productivo los esfuerzos de estabilización macroeconómica y reforma estructural han incidido negativamente sobre el valor agregado y sobre la capacidad tecnológica local, reduciendo el grado de complejidad de la trama productiva doméstica.

BIBLIOGRAFIA

- Katz J. y Morales R.: Industrial responses to liberalization and increased competitiveness in the Latin American Automobile Industry. *Mimeo*, CEPAL, Mayo 1995.
- Nelson R.: "Research on Productivity growth and productivity differences: dead ends and new departures". *Journal of Economic Literature*. Septiembre 1981, pág. 1029.
- , Why do firms differ, and how does it matter?, en: *Strategic Management Journal*, en Vol 12, págs. 61-74, 1991.
- , Recent evolutionary theorizing about Economic Change. *Mimeo*, Columbia University, 1994.
- Solow R.: "Growth Theory and after", en: *American Economic Review*, Junio de 1988, pág. 307.

PARTE SEGUNDA

LA REESTRUCTURACION INDUSTRIAL DE ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA Y MEXICO EN EL CURSO DE LAS DOS ULTIMAS DECADAS¹

¹ Esta introducción a la Parte Segunda del libro ha sido escrita por Jorge M. Katz y Giovanni Stumpo, ambos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de CEPAL, Chile.

1. EL CUADRO GLOBAL

En esta segunda parte del libro se examina la experiencia de reestructuración industrial de los años 1980 y 1990 de cinco países Latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

Pese a que cada caso nacional es en alguna medida diferente, resulta factible estudiar comparativamente el desarrollo evolutivo de años recientes de todos ellos a fin de identificar procesos y fenómenos de carácter general que “cortan” a través de las diversas experiencias nacionales y ubicar así los rasgos “estilizados” centrales —micro y macroeconómicos— del cuadro de largo plazo de reestructuración productiva e institucional que atraviesan estas sociedades así como los elementos principales del nuevo régimen de incentivos y marco regulatorio hoy vigente en los mismos. A partir de dichos rasgos estilizados se espera poder continuar luego hacia la construcción de lo que, por contraste con el modelo formal *ex ante* que maneja el *main stream* de la profesión, R. Nelson ha denominado “teoría apreciativa” *ex post*.

Dado que el “instinto natural” del economista es el de operar en el plano de lo macro parece útil comenzar este esfuerzo comparativo en ese nivel.

La dificultad de acceso al financiamiento internacional tras la Moratoria Mexicana de 1982, el aumento de la tasa internacional de interés y la caída de los términos de intercambio de comienzos de los años 80 dieron paso, al inicio de dicha década, a un fuerte desequilibrio externo que afectó prácticamente a todos los países previamente mencionados, aun cuando la magnitud del impacto fue diferente en cada caso. La capacidad de amortiguar dicho impacto en base a instru-

mentos de política fiscal, monetaria, de ingresos, etc., fue distinta entre países y ello hubo de afectar la performance comparativa de cada economía, mostrando a Colombia como el escenario menos convulsionado del conjunto de países aquí examinados. En el otro extremo los episodios hiperinflacionarios de Argentina o Brasil revelan la mayor dificultad que estas sociedades han experimentado para metabolizar el shock externo.

En todos los casos —menos en Colombia que en los otros países— el desequilibrio externo rápidamente se propagó al ámbito doméstico por la vía fiscal, ya que el ajuste recesivo de la economía produjo una fuerte caída en la recaudación tributaria en tanto que la absorción por parte del Estado de la deuda externa privada agregó entre 5 y 7 puntos porcentuales del producto al gasto público para hacer frente a los servicios de la misma. El desbalance de las cuentas fiscales, la ausencia de financiamiento internacional para cubrirlo, y la subsiguiente propagación del desequilibrio en función de la histeresis financiera, hubo en todos los casos de desembocar en un recrudecimiento de las presiones inflacionarias, aunque no necesariamente en todos los países mencionados este proceso acabó en episodios de hiperinflación, como sí ocurrió en Argentina o Brasil.

Los mecanismos financieros y monetarios de propagación de la inflación fueron múltiples y la capacidad de los distintos gobiernos para controlarlos sin duda fue diferente, tanto en función de la eficacia, secuencialidad, etc. del paquete de medidas monetarias y fiscales empleadas en cada caso, como también en función de la distinta capacidad de negociación política y de gestión administrativa de cada elenco gubernamental, del rigor represivo ejercido en cada país por la autoridad estatal (en muchos casos elencos militares surgidos de golpes de Estado) y del apoyo internacional que cada gobierno pudo lograr para llevar a cabo su esfuerzo de estabilización macroeconómica y reforma estructural. En todos los países la tasa de ahorro e inversión se contrajo significativamente durante el curso de los años 80, el grado de incertidumbre macroeconómica y de "volatilidad" de los "grandes precios" de la economía aumentó y ello acabó destruyendo las bases mínimas de confianza sobre las que se asientan los derechos de propiedad y los contratos económicos que se celebran en toda comunidad. El marco institucional se pobló de mecanismos indexatorios, oportunismo y conductas rentísticas a medida que fue creciendo la puja distributiva al interior de la sociedad.

El fracaso de la “mano visible” del Estado para controlar dicha situación se hizo a todas luces evidente y un nuevo “clima” de fe incuestionada en las virtudes del mercado como mecanismo descentralizado de regulación de la actividad económica comienza a partir de ese entonces a recorrer el cuerpo social y político de los países de la región. La apertura de la economía a la competencia externa, la desregulación de múltiples mercados —incluidos los laborales y financieros— la privatización de actividades productivas desarrolladas por el sector público, etc., comienzan a ser vistos por los gobiernos de la región como parte de un programa global de estabilización macroeconómica cum reforma estructural en el que las fuerzas del mercado funcionarían como factor disciplinador último del caótico escenario micro-macro que acumulativamente se fuera gestando tras la crisis de la deuda.

Más temprano en algunos países —Chile o Colombia, por ejemplo— y algo después en otros —México, Argentina— comienzan a observarse, como consecuencia de acciones gubernamentales de este tipo, signos de revitalización del aparato productivo y una lenta reconstitución del “animal spirits” empresario. Por otro lado, la reaparición de financiamiento externo, la mejora de los términos de intercambio y una tasa de interés relativamente baja *vis à vis* la vigente durante el curso de los años 80 hacen que la restricción externa haya dado paso a un cuadro de holgura financiera durante el primer quinquenio de los 90. Estos cambios en el ciclo financiero internacional generan nuevos problemas en el manejo macroeconómico de los países de la región como son, por ejemplo, los relacionados con la gradual apreciación cambiaria y el encarecimiento relativo de los bienes no transables observables contemporáneamente en los cinco casos aquí examinados, o la nueva y fuerte expansión del déficit externo de varias de las economías de la región ante la rápida expansión de las importaciones. También en esta oportunidad resaltan las diferencias entre países en el manejo de las variables macroeconómicas y, en particular, del flujo de capital externo, con el consiguiente impacto diferencial que ello ha traído aparejado sobre el comportamiento interno de las economías de la región. Chile, *vis à vis* México o Argentina, muestra un comportamiento distinto en materia de manejo de su política financiera externa.

En fecha reciente, y como respuesta a la devaluación mexicana, el endurecimiento de los mercados privados de capital se ha tornado nuevamente una realidad para varios países de la región, quizás no

con el dramatismo de los 80, pero sí como un nuevo factor de preocupación en la medida en que el ritmo de actividad económica interna vuelve a aparecer como fuertemente condicionado por el acceso al financiamiento externo, ante la escasa recuperación que ha experimentado el ahorro interno.

Nuevamente, el caso chileno tiende a diferenciarse de los restantes países aquí examinados en la medida en que aparece como el único escenario en el que se ha logrado recrear un mercado de capitales de medio y largo plazo de alta vitalidad, asociado ello al alza significativa del ahorro doméstico.

Hasta aquí una posible "lectura" macro de lo ocurrido. Salvo en el caso de Chile, donde el ahorro interno ha experimentado una fuerte expansión en años recientes y, en medida algo menor, de Colombia, donde el mejor manejo macro ha impedido caer en fuertes desequilibrios externos y/o fiscales, los restantes países aquí examinados muestran signos de mayor debilidad al depender más significativamente de los ciclos de alza y baja en el financiamiento internacional.

Pese a su indudable riqueza esta lectura macro de los "hechos estilizados" nos brinda una visión parcial del proceso de transformación estructural que están viviendo los distintos países de la región latinoamericana.

Por un lado, la misma nos dice poco o nada acerca de cambios "messo" y microeconómicos de gran importancia que sin duda están ocurriendo en todas y cada una de estas sociedades. Los mercados —de capital, de recursos humanos calificados, de licencias tecnológicas, etc.— y las instituciones —leyes de patentes, aranceles de importación, etc.— están transitando a través de un profundo proceso de mutación a fin de adaptarse a los lineamientos de un modelo de funcionamiento más abierto a la competencia externa, más desregulado y en el que la privatización de la actividad económica reduce significativamente el rol del sector público como productor de bienes y servicios. En paralelo con dicha mutación "messoeconómica" también el mundo micro está sufriendo fuertes transformaciones. Las firmas deben imaginarse hoy en día como en pleno proceso de replanteo de sus estrategias operativas de largo plazo y de sus estructuras tecno-organizativas. Ello está ocurriendo con el propósito de integrarse más adecuadamente al nuevo modelo de desarrollo "exo-dirigido" en franco proceso de implantación en la región, así como también a los rasgos organizativos de la "manufactura flexible" hoy en rápida difusión en el mundo. A nivel micro esta adapta-

ción involucra cambios radicales en el management de planta, la organización del trabajo fabril, las normas de calidad, las relaciones con subcontratistas, proveedores y sindicatos, etcétera.

Por otro lado, la lectura macro de los hechos tampoco presta suficiente atención a cuestiones de gran importancia como son aquellas relacionadas con la equidad y gobernabilidad global del nuevo modelo de desarrollo en gestación. La transición desde la estrategia sustitutiva "endo-dirigida" hacia un nuevo patrón de desarrollo más abierto a la competencia externa e insertado de manera diferente en las corrientes mundiales de comercio supone pasar a través de una fase de "creación destructiva" en la cual firmas individuales, ramas de industria, regiones de cada país, etc. están llamadas a perder terreno relativo dentro del aparato productivo de cada sociedad en tanto que otros agentes económicos, actividades o regiones habrán de ganarlo. Los mecanismos de selección entre "ganadores" y "perdedores" así como el costo social involucrado en la transformación estructural difícilmente pueden ser evaluados desde lo macroeconómico en la medida en que dichos efectos toman forma a nivel de actores individuales, ramas de industria o regiones particulares de un dado país.

En otros términos: el marco regulatorio y el régimen de incentivos en el que se desarrolla la actividad productiva están sufriendo cambios significativos induciendo modificaciones en el funcionamiento de los mercados y en la estrategia y estructura de las empresas. Los viejos estilos organizativos con alto grado de integración vertical, las antiguas formas confrontativas de negociación con proveedores y sindicatos, el escaso interés en las exportaciones, han ido perdiendo vigencia en el curso de los últimos años y están siendo modificados contemporáneamente ante la creciente "contestabilidad" doméstica y externa. Nuevos mecanismos de cooperación entre firmas y sindicatos, formas novedosas de coordinación y de alianza estratégica con proveedores y subcontratistas, distintos estilos de penetración en mercados externos —vía leasing, franchising, etc.— están avanzando en la escena industrial contemporánea configurando un cuadro de interdependencias directas y de interacciones institucionales desconocidas hasta hace poco tiempo.

Por otro lado, la concentración económica está creciendo. Un pequeño núcleo de grandes grupos corporativos de capital doméstico ha quedado en control de parte importante del aparato productivo y de la infraestructura de servicios públicos privatizada por el Estado. Nuevas formas de asociación entre grandes grupos corporativos loca-

les, firmas extranjeras y bancos internacionales están gestándose en la actualidad y expandiendo su radio de acción a medida que el sector moderno de cada uno de los países de la región se internacionaliza y avanza en su grado de integración en los mercados mundiales. “Viejas” y nuevas firmas de capital extranjero están volviendo a posicionarse en el mercado doméstico —que habían abandonado o al que prestaban menor atención en el curso de la década pasada— ante los cambios que gradualmente se van produciendo en materia de apertura y desregulación de la economía, de modificación en los regímenes de propiedad industrial, en los marcos jurídico-legales que regulan la entrada de capital extranjero, etc. Varios de los grandes conglomerados locales están pasando a ser “global players” en una economía mundial crecientemente integrada, como lo muestran los casos de Techint en Argentina, Vitro en México, CMPC en Chile, Klabin en Brasil o el Grupo Santodomingo en Colombia, por mencionar sólo unos pocos.

Paralelamente a todo lo anterior el sector de pequeñas y medianas empresas de capital nacional —que otrora fuera un actor muy importante del modelo “endo-dirigido” de desarrollo— ha ido perdido terreno relativo en el nuevo marco regulatorio y régimen de incentivos. Su imperfecto acceso a los mercados de capital y a la información tecnológica, las deseconomías de escala involucradas en tener que financiar equipos técnico-profesionales propios para encarar tareas de diseño de nuevos productos, implantación de normas técnicas de calidad, “outsourcing” de partes y componentes, comercialización internacional, etc., hacen que dichas firmas encuentren sumamente difícil transitar en la actualidad al nuevo modelo de organización industrial. Acceder al modelo organizativo de la “manufactura flexible” involucra incontables activos y capacidades tecnológicas francamente fuera del acceso de las empresas pequeñas y medianas de carácter familiar. Las perspectivas de integración a mercados ampliados como son los que surgen de acuerdos como NAFTA o MERCOSUR agregan una cuota adicional de incertidumbre ante el aumento de la “contestabilidad” externa y la imperfecta comprensión de las nuevas condiciones de mercado en las que deberán actuar.

Es obvio que no todas las ramas productivas, o todas las firmas tomadas individualmente, están reaccionando de la misma manera ante el cambio en las reglas del juego. A raíz de ello el grado de heterogeneidad estructural —inter-ramas productivas e inter-firmas de diferente tamaño, nacionalidad, etc.— está creciendo al interior de cada uno de

los países. Algunas ramas de industria, firmas o regiones parecen estar reaccionando “hacia adelante”— esto es, buscando nuevos modelos de organización del trabajo y nuevos estilos de gestión empresarial, en tanto que otras no logran salir de su letargo y enfrentan una clara amenaza de desaparición. Las primeras están gradualmente transitando hacia la producción en “tiempo real”, racionalizando sus procesos productivos, adecuando sus estrategias de mercado y sus relaciones con proveedores, subcontratistas y sindicatos a través de formas más flexibles de contratación, en tanto que las otras siguen aferradas a la vieja base productiva, tecnológica y organizacional sin saber realmente cómo enfrentar el futuro.

En términos generales parecería que en los cinco países mencionados se ha ido reestructurando la base industrial en función de una más rápida expansión relativa de actividades intensivas en recursos naturales y de menor valor agregado doméstico. En otros términos: ante la apertura externa de la economía una primera reacción de la estructura productiva parece haber sido la de avanzar hacia un mayor grado de especialización en industrias de proceso, productoras de “commodities” industriales de uso difundido, como son la petroquímica, celulosa y papel, siderurgia, aluminio, aceites vegetales, harina de pescado, minerales, jugo de naranja, etc. El Cuadro 1 da cuenta de ello a partir del incremento que registra el peso relativo de las ramas mencionadas en la producción industrial de los diversos países en el curso de las últimas dos décadas.

Sin embargo, a pesar de la presencia de todos estos elementos en común también se registran diferencias entre los países aquí examinados que no conviene olvidar. Las mismas son tanto en la intensidad como en dirección de los procesos mencionados. Así, el Índice de Cambio Estructural (ICE)² presente en el Cuadro 1 nos muestra un valor claramente más elevado en el caso de Chile que en el de México o Brasil. Esto nos estaría indicando la presencia de cambios bastante

2 El ICE es un indicador elaborado por la ONUDI para medir la intensidad de los cambios en las estructuras industriales. Su cálculo se basa en las variaciones del peso relativo de cada sector, entre un año base y un año final, adentro del valor agregado industrial total de un país determinado. Por lo tanto no mide la “dirección” de un cambio determinado (es decir que no indica si una estructura evolucionó hacia los commodities o hacia la metalmecánica), sino el tamaño de las modificaciones ocurridas.

más radicales en la composición del valor agregado industrial de Chile que en el de los otros dos casos, con Argentina y Colombia en una posición intermedia.

De la misma manera si consideramos en el Cuadro N^o1 lo que pasó con la metalmecánica podemos observar que Brasil logró conservar, en mayor medida, ese conjunto de sectores, mientras que los mismos sufrieron un claro retroceso sobre todo en Chile, pero también en la Argentina, que era el único país que, al comienzo del período considerado, presentaba una metalmecánica del mismo peso relativo que la Brasileña. En este sentido parecería que, adentro de un movimiento de cambio que presenta fuertes rasgos comunes, se han ido ampliando las diferencias entre las estructuras industriales nacionales.

Los recursos naturales han crecido en cantidad y calidad en todos los países aquí estudiados permitiendo —y a la vez induciendo— la rápida expansión relativa de estos sectores de industria, en los que también se observan fuertes incrementos de exportación. Esto último puede verse en el Cuadro 2 a través del aumento del coeficiente de exportación en las líneas correspondientes a “commodities” industriales de uso difundido y a rubros de la alimentación.

El análisis de los coeficientes de importación en el Cuadro N^o3, nos muestra, por otro lado, también la presencia de situaciones algo diferentes. Por un lado parecen estar Chile y México³ que experimentaron un fuerte aumento de los coeficientes tanto de exportación como de importación y por otro lado encontramos tres situaciones diferentes: Argentina, donde el aumento más relevante fue el de los coeficientes de importación; Brasil que logró un aumento consistente del coeficiente de exportación sin un crecimiento relevante del de importación; y finalmente Colombia que consiguió un incremento menor de la capacidad exportadora acompañada por un aumento de un coeficiente de importación que era relativamente alto ya al comienzo del período considerado. Todo esto se refleja también en la situación del balance comercial industrial que pasa de positivo a negativo en Argentina y Chile, aumenta notablemente su superávit en

3 En realidad se pueden apreciar diferencias también entre estos dos países en el sentido de que mientras Chile orienta su esfuerzo exportador hacia los alimentos y los commodities, México lo hace más bien hacia los automóviles y los productos electrónicos. Sin embargo, en los dos casos los principales aumentos de importaciones se concentran en la metalmecánica.

CUADRO 1: Composición del valor agregado

	<i>Chile</i>		<i>Argentina</i>		<i>México</i>		<i>Brasil</i>		<i>Colombia</i>	
	1970	1992	1977	1992	1981	1992	1980	1993	1974	1992
Composición valor agregado	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Metalmecánica general	15,8	12,0	20,9	14,5	15,3	14,2	25,1	23,2	9,6	9,6
Automóviles	8,2	2,6	11,4	13,4	8,7	11,0	8,3	8,9	4,5	4,1
Total metalmecánica	24,0	14,7	32,3	27,9	24,0	25,2	33,4	32,1	14,0	13,6
Alimen.-beb.	26,7	36,0	21,7	29,2	25,8	28,0	15,2	17,0	29,2	29,3
Commodities	19,1	24,5	16,4	17,1	19,4	21,7	22,5	27,9	19,5	20,9
SUBTOTAL	45,8	60,5	38,1	46,3	45,1	49,7	37,7	44,9	48,7	50,2
Industrias tradicionales	30,2	24,8	29,6	25,9	30,9	25,2	28,9	23,0	30,0	28,2
Total manufactura	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
ICE*	0,53		0,30		0,20		0,20		0,24	

FUENTE: Programa PADI y elaboración propia

* ICE: Índice de Cambio Estructural

CUADRO 2. *Coefficientes de exportación*

	<i>Chile</i>		<i>Argentina</i>		<i>México</i>		<i>Brasil</i>		<i>Colombia</i>	
	<i>1970</i>	<i>1992</i>	<i>1977</i>	<i>1992</i>	<i>1981</i>	<i>1992</i>	<i>1980</i>	<i>1993</i>	<i>1974</i>	<i>1992</i>
Metalmecánica general	2,19	5,54	4,31	5,32	3,58	18,45	7,61	13,57	7,41	10,84
Automóviles	3,55	18,11	5,27	4,31	2,99	30,52	9,93	27,66	1,63	2,29
Total metalmecánica	2,69	8,18	4,65	4,83	3,32	24,63	8,32	17,48	5,42	7,61
Alimen.-beb.	3,89	20,36	18,35	17,36	0,81	1,51	17,87	19,25	5,61	5,06
Commodities	11,71	27,84	4,31	10,03	5,42	11,95	5,32	21,21	6,52	12,02
SUBTOTAL	6,88	23,16	13,39	14,65	2,62	5,56	10,6	20,45	5,96	7,91
Industrias tradicionales	1,77	12,45	5,35	4,81	1,55	5,58	5,89	10,63	14,24	31,18
Total manufactura	4,42	18,30	8,45	9,37	2,50	10,12	8,81	17,20	8,31	13,75

FUENTE: Programa PADI y elaboración propia

Cuadro 3. Coeficientes de importación

	<i>Chile</i>		<i>Argentina</i>		<i>México</i>		<i>Brasil</i>		<i>Colombia</i>	
	<i>1970</i>	<i>1992</i>	<i>1977</i>	<i>1992</i>	<i>1981</i>	<i>1992</i>	<i>1980</i>	<i>1993</i>	<i>1974</i>	<i>1992</i>
Metalmecánica general	84,58	141,15	15,99	48,81	56,31	102,16	14,00	18,02	60,49	96,19
Automóviles	67,75	242,64	10,19	22,81	29,42	54,27	7,98	12,04	53,84	69,88
Total metalmecánica	78,41	162,43	13,94	36,35	44,38	78,35	12,16	16,36	58,20	88,36
Alimen.-beb.	8,99	5,51	0,51	2,75	2,97	7,18	1,86	4,91	3,47	3,48
Commodities	35,47	47,03	20,25	25,27	22,17	26,77	12,30	10,87	48,08	45,24
Subtotal	19,11	21,09	7,92	11,07	10,52	15,59	7,91	8,56	20,27	20,55
Industrias tradicionales	8,84	25,76	1,57	7,55	4,27	13,72	1,12	4,26	5,13	7,19
Total manufactura	30,3	45,16	7,97	17,20	16,74	30,03	7,50	9,80	21,60	26,85

FUENTE: Programa PADI y elaboración propia.

Brasil y empeora su situación de déficit en Colombia y, en mayor medida, en México.

Las industrias productoras de "commodities", que están protagonizando, con las diferencias mencionadas, estos procesos de cambio estructural y de reorientación de las exportaciones, son altamente intensivas en capital, de proceso continuo y "machine-paced" escasamente utilizadoras de gente. El proceso observado parecería estar reflejando un fenómeno de "capital deepening" con un sesgo ahorrador de mano de obra, en el que las ramas mencionadas —celulosa y papel, petroquímica, hierro y acero, metales no ferrosos, alimentos, etc.— constituirían la "punta de lanza" del nuevo patrón de especialización productiva de la región.

Los cuadros muestran cómo —con diferencias según el país considerado— dicho proceso de reestructuración industrial en dirección a "commodities" de bajo valor agregado doméstico constituye un fenómeno generalizado, que se ha manifestado en todos los países aquí estudiados. Los datos también muestran que la contrapartida del mismo es la contracción de los sectores de producción textil y metalmecánica, relacionado este último con la producción de bienes de capital.

Observamos que —en medida algo menor en Brasil o en Colombia que en los casos de Chile, Argentina o México— el conjunto de ramas del ámbito metalmecánico efectivamente sufre una contracción significativa en los años 1980 concomitantemente con la apertura a las importaciones de bienes de capital, durables de consumidores, etc. Dentro de dicho cuadro general merece, sin embargo, un análisis diferenciado el caso de la rama automotriz que en cuatro de los cinco países aquí examinados —excepción hecha de Chile— ha recibido un tratamiento preferencial en el nivel, naturaleza y oportunidad de las medidas de apertura a la competencia externa. Es importante observar que dicha industria está experimentando contemporáneamente un importante proceso de reestructuración de las plantas fabriles, en todos y cada uno de los países de la región y que dicha reestructuración coincide con un cambio "outward-oriented" del modelo de management y organización de la producción.

En efecto, y excepción hecha del caso chileno, donde la industria automotriz no tiene una expresión significativa en términos de producción doméstica, asistimos en los últimos años a una nueva etapa de fuerte expansión de esta industria, pero ahora asociado a la reestructu-

ración y modernización de las plantas fabriles y a cambios en las estrategias de mercado de las firmas involucradas. De un modelo organizacional de alto nivel de integración vertical, elevado autoaprovisionamiento de partes y piezas y con un esfuerzo considerable de "ingeniería adaptativa" llevada a cabo en cada establecimiento fabril, nos estamos moviendo hacia fábricas que funcionan con menor nivel de integración vertical, mayor aprovisionamiento externo de partes y subconjuntos, menores esfuerzos de ingeniería de fábrica, etc. En otros términos, nos estamos moviendo hacia un modelo organizacional más cercano al montaje o ensamble de componentes importados que a la fabricación doméstica integrada.

Algunas empresas han encarado esta etapa con mayor vitalidad y profundidad que otras, razón por la que el proceso de reestructuración sectorial también ha estado asociado a cierres de fábrica, adquisiciones y fusiones de empresas. Comienzan a aparecer —tímidamente— empresas japonesas en la región, con mayor intensidad en Colombia y México y en escala algo menor en Argentina y Brasil. Todo esto está modificando la morfología y el comportamiento de la industria y su inserción en los mercados mundiales.

Junto al fenómeno anterior también resalta la contracción de actividades productivas relativamente intensivas en valor agregado doméstico, en esfuerzos de ingeniería de planta y de mayor impacto sobre la capacidad tecnológica local, como pueden ser, por ejemplo, las ramas productoras de bienes de capital y la química fina. Los gastos de investigación y desarrollo de productos y procesos productivos nuevos han disminuido, y las firmas locales de estas ramas productivas aparecen ahora como más proclives a operar como representantes y licenciatarios de marcas internacionales que lo que lo hicieran décadas atrás.

Obviamente no es rigurosamente necesario que todo esto siga siendo así en el futuro. No nos parece factible descartar la posibilidad de que los fenómenos antes descriptos constituyan los rasgos más salientes de la fase "destructiva" del proceso schumpeteriano de reestructuración que atraviesan estas sociedades tras la crisis de la deuda y que dicha etapa se vea luego sucedida por una fase "creativa" de características aún inciertas una vez que la estabilidad macroeconómica se haya asentado dando paso a una verdadera recuperación real del ahorro y la inversión. En efecto, el proceso de años recientes de la economía chilena —que de las aquí estudiadas es la que con mayor anticipación ha iniciado los esfuerzos de apertura externa y reforma

estructural— parece sugerir que tras la etapa “destructiva” —que efectivamente ocurriera y con gran profundidad en la primera parte de los años 80— han comenzado a surgir —una década después— nuevos procesos dinámicos de aprendizaje, modernización tecnológica y apertura exportadora en diversos sectores “nuevos” de industria en los que una extensa nómina de empresas parece estar incursionando contemporáneamente. Algo parecido parece estar implícito en la evidencia reciente sobre expansión exportadora de pequeñas y medianas empresas de Argentina o Brasil. Más allá de lo anterior, la importante mejora de productividad experimentada en años recientes por el conjunto de la estructura productiva de todos estos países parece confirmar el hecho de que el proceso de “capital deepening” con ahorro relativo de mano de obra emprendido en los años 80 podría haber sido continuado por una fase de mejoras organizacionales y de management —aunque aún no de grandes inversiones físicas nuevas— capaces de profundizar el sendero dinámico de crecimiento y reinserción en los mercados mundiales de manufacturas transitado por estos países tras la crisis de la deuda.

Hasta aquí nuestra “lectura” estilizada de hechos “meso” y microeconómicos y de su interrelación con la macro. En esta Segunda Parte examinamos muchos de estos temas en cada uno de los cinco países cubiertos por esta investigación.

CAPITULO III

LA INDUSTRIA ARGENTINA: DE LA SUSTITUCION A LA CONVERTIBILIDAD

BERNARDO KOSACOFF
CEPAL, Argentina

El presente trabajo ha sido originalmente preparado para el Segundo Seminario sobre Organización Industrial, Sistema Innovativo y Competitividad Internacional organizado por CEPAL en Termas de Corazón, Chile, en junio de 1994. El estudio forma parte del Programa de Investigaciones copatrocinado por CEPAL/IDRC sobre el tema mencionado.

I. INTRODUCCION

El proceso de industrialización en Argentina tiene su punto de partida a fines del siglo pasado acompañando al dinámico modelo agro-exportador que estuvo vigente hasta la década de los años 30. A partir de esta fecha la industria pasa a ocupar un lugar de privilegio en la economía argentina bajo la modalidad del denominado "proceso de sustitución de importaciones". En particular, en su segunda fase que comenzó en 1958, las actividades industriales fueron el motor de crecimiento de la economía, creadoras de empleos y la base de la acumulación del capital. Asimismo, se fue generando una capacidad tecnológica sumamente destacada en el ámbito latinoamericano.

Sin embargo, a mediados de los años 70, este modelo de industrialización tenía implícito un conjunto de dificultades. Estas incluían aspectos relacionados con la propia organización industrial —escala de plantas muy reducidas, falta de subcontratación y proveedores especializados, escasa competitividad internacional, etc.— y con el funcionamiento macroeconómico de la economía —fuertes transferencias de ingresos, saldos comerciales externos deficitarios, etcétera.

Simultáneamente, el dinamismo de las sociedades de mayor industrialización estaba generando el pasaje a un nuevo esquema tecno-productivo, con modelos de organización de la producción industrial que incorporaban una lógica muy distinta de la de los modelos de producción masiva fordista prevalecientes. Uno de los elementos claves que viabilizaron estos cambios fue el extraordinario desarrollo de la microelectrónica, que permitió operar el pasaje del "mundo de lo electromecánico" al "mundo de lo electrónico". En contraposición, ante las dificultades de recrear el dinamismo industrial en la sociedad argentina, la respuesta local no fue la de avanzar en el sentido de aprovechar los

acervos tecnológicos acumulados en la etapa anterior, para superar sus dificultades, sino la de un intento de reforma estructural asociado a la apertura de la economía. Sin embargo, el fracaso de su instrumentación en el período 1976-1981 concluyó con un proceso de desarticulación productiva.

Durante la década de los años ochenta se fue generando un modelo de organización de la producción de bienes industriales muy distinto del anterior modelo sustitutivo. Articulado por los cambios en la frontera técnica internacional y el marco de inestabilidad e incertidumbre macroeconómica, se fueron gestando modificaciones muy sustantivas a nivel institucional, sectorial, microeconómico y de inserción externa de la industria.

El objetivo del presente trabajo es analizar las principales características del sector industrial argentino, con especial énfasis en sus rasgos estructurales de la década del 80, y las modificaciones que se están gestando a partir del Plan de Convertibilidad. Se describen brevemente las principales fases del desarrollo industrial argentino, para encuadrar los elementos centrales de la industrialización reciente del país, en el sustento de su largo proceso evolutivo de más de un siglo.

II. LAS PRIMERAS FASES DEL DESARROLLO INDUSTRIAL ARGENTINO

La estructura industrial de la Argentina está sustentada en un largo sendero evolutivo de más de un siglo. A medida que la industria producía bienes, fue generando simultáneamente: procesos de aprendizaje e incorporación de tecnología, la calificación permanente de los agentes económicos, un marco institucional y regulatorio, la inserción en la división internacional del trabajo, la organización económica de sus mercados, la articulación con las otras actividades económicas, etc. Los cambios significativos a través del tiempo, en cada uno de los aspectos señalados, fueron articulando la organización social para la producción de bienes manufacturados. En su evolución, la economía argentina se fue destacando por su grado de industrialización en el ámbito latinoamericano, pero si el punto de comparación es el de los países más avanzados, sus rasgos centrales son los característicos de una economía "semiindustrializada".

Considerando la participación de las industrias manufactureras en

el Producto Interno Bruto en el período 1900-1990, se pueden observar los cambios más importantes en el grado de industrialización del país.

CUADRO 1: Participación de la industria manufacturera en el producto interno bruto (PIB) a costo de factores (porcentajes)

Período	Participación
1900-1909	15,35
1910-1919	16,54
1920-1929	18,65
1930-1939	21,06
1940-1949	24,22
1950-1959	24,80
1960-1969	28,18
1970-1979	27,23
1980-1990	23,60

FUENTE: Elaborado sobre la base de datos del Banco Central de la República Argentina disponibles en 1991.

La participación creciente e ininterrumpida de la industria en la economía argentina se extiende hasta mediados de la década del 70, punto en el cual se inicia un retroceso permanente de su importancia. Esta caída es de tal magnitud que el grado de industrialización de inicios de los noventa es similar a los valores de la década del 40.

A grandes rasgos se pueden individualizar tres grandes períodos en la industrialización argentina. El primero de ellos comienza alrededor de 1880 cuando el país modifica radicalmente su inserción internacional bajo el modelo "agroexportador" y finaliza en la crisis de 1930. El segundo período se extiende hasta fines de 1970 en un marco de una economía semicerrada en el denominado "modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones" (ISI), que en sus cinco décadas abarca a su vez subperíodos diferenciados. El tercero de ellos se inicia en el fracaso de la política de apertura (1979-1981) y en la larga desarticulación macroeconómica del país desde mediados de los

setenta, que se extiende hasta 1990 (véase esquema simplificado de las fases del desarrollo industrial argentino).

El modelo agroexportador argentino estaba basado en la especialización argentina en la producción de granos y carnes a partir de la explotación de sus abundantes y competitivos recursos naturales. A partir de su consolidación institucional, el país generó una vigorosa inserción internacional en función de sus dinámicas exportaciones de bienes primarios y la importación de capitales y manufacturas, en una economía abierta y con regulación automática del patrón oro. Sus fluctuaciones económicas estaban asociadas a las condiciones climáticas —que afectaban el nivel de las cosechas— y al ciclo económico de Gran Bretaña, que era su principal articulador con el escenario internacional.

Simultáneamente comienzan a darse las condiciones para la incipiente industrialización del país, que responden en gran medida a los “impulsos” que A. Hirschman (1968) describió para América Latina. Entre ellos podemos mencionar: i) la existencia de bienes competitivos del sector primario que requieren de algún tipo de transformación industrial final para exportarse (frigoríficos, tanino, cuero, lana, harinas, etc.); ii) la corriente inmigratoria europea con calificaciones previas en el área industrial; iii) el temprano desarrollo generalizado de la educación y la especialización técnica y profesional; iv) las dificultades de abastecimiento externo en la Primera Guerra Mundial; v) las demandas derivadas de las producciones primarias y de infraestructura (los grandes talleres de mantenimiento ferroviario, maquinaria agrícola, cemento, etc.); vi) Los costos de transporte y las protecciones naturales; vii) el progresivo y acelerado aumento del tamaño del mercado interno. Estos factores determinaron que Argentina fuese desarrollando la estructura industrial más destacada de la región, que antes de la crisis del modelo ya representaba 20% del PIB, con más de 50.000 establecimientos.

El agotamiento de la expansión de la frontera agropecuaria, acompañado con la crisis internacional de 1929 y las conflictivas relaciones triangulares entre Argentina, Gran Bretaña y Estados Unidos, pusieron fin al funcionamiento del modelo agroexportador. El control de cambios de 1931, la vigencia de los permisos previos de importación en 1933, el desdoblamiento del mercado cambiario con el exterior y la elevación de los aranceles de importación —inducido fundamentalmente por motivos fiscales— son ilustrativos del nuevo funcionamien-

to de la economía, que en su cierre con el exterior fue paulatinamente reduciendo la importancia del comercio internacional en el PIB. Estas fueron las condiciones en las cuales se desarrolló el primer subperíodo de la sustitución de importaciones. Tenía su punto de apoyo en la incipiente industrialización anterior y avanzó muy rápidamente en los tramos "fáciles" de la producción manufacturera. Las industrias productoras de bienes de consumo (alimentos, textiles, confecciones), los electrodomésticos, las maquinarias y metalurgia sencillas y la industria asociada a la construcción fueron las actividades más dinámicas durante este subperíodo, que continúa hasta la asunción del primer gobierno de Perón en 1945.

En esta nueva subetapa que se extiende por una década, la industrialización se profundiza en forma acelerada. Se articula fundamentalmente por una expansión de las actividades existentes, mediante la utilización intensiva de la mano de obra, y un ensanchamiento del mercado interno, incorporando al mismo el conjunto de la población. El Estado pasa a tener un papel muy activo en la producción de insumos básicos y en la aplicación de una variada gama de instrumentos de política: administración de cuotas de importación, financiamiento —vía el Banco de Crédito Industrial y las líneas de redescuento del Banco Central—, promoción sectorial, mecanismos extraarancelarios, etc. Con una clara especialización en la producción de bienes de consumo orientada exclusivamente hacia el mercado interno, el desarrollo industrial encontró obstáculos para mantener su dinamismo, a medida que creció su obsolescencia tecnológica, y no tenía posibilidades —empresariales y tecnológicas— de avanzar hacia procesos productivos más complejos, en un contexto de permanentes restricciones en su balance de pagos.

A partir de 1958 se inicia el último subperíodo de la ISI que se extiende hasta mediados de los setenta. Articulado en los complejos petroquímico y metalmecánico (dentro de este último la industria automotriz fue el sector más representativo) la industria tuvo su desempeño más destacado convirtiéndose en el motor de crecimiento, generador de empleo y base de la acumulación del capital. Con la masiva participación de filiales de empresas transnacionales se ocuparon progresivamente los casilleros vacíos de la matriz de insumo-producto, en el marco de una economía altamente protegida con el objetivo de lograr un mayor nivel de autoabastecimiento.

Estos cambios generaron un acelerado proceso de desarrollo tec-

Esquema simplificado de las fases de desarrollo industrial

La firma y el entorno	Agroexportador con industrialización (1880-1929)	Sustitutivo Mercado Interno (1930-1978)	Aperturista con reestructuración y globalización (1979-1990)	
ESCENARIO INTERNACIONAL	Consolidación industrial Hegemonía británica en la producción y las finanzas	Producción fordista Hegemonía americana y aparición de los NICs Mercados protegidos	Organización flexible Crecimiento de Alemania, Japón y Sudeste asiático Bloques económicos Globalización y concentración de producción Internacionalización financiera	
ESCENARIO LOCAL	Inversión extranjera directa, asociada a infraestructura, financiamiento y captación materias primas y recursos primarios	Inversión extranjera directa, asociada a la captación del mercado interno y los precios de los factores	Inversión extranjera directa Fuerte dinamismo asociado a la globalización, concentración y privatización	
I. Marco global	Modelo agroexportador integrado al mundo con incipiente inducción a la industrialización Consolidación institucional Ciclo autorregulado	Industrialización sustitutiva de importaciones Fuerte participación estatal Regulación estatal	Programas permanentes de búsqueda de estabilización Apertura comercial y financiera Privatización y desregulación Transformación productiva con heterogeneidad creciente	
II. Industrial	1. Sectores dinámicos:	Alimentos Textiles Otros para consumo interno	Automotores Otros metalmecánicos Químicos	Acero y aluminio Petroquímica Pulpa y papel Aceites vegetales

Esquema simplificado de las fases de desarrollo industrial (continuación)

2. Destino:	Exportación agroindustrial Mercado interno	Mercado interno	Exportación y mercado interno
3. Origen tecnología:	Importación	Adaptación y desarrollo local de tecnologías alejadas de la "best practice"	Importación y adaptación a condiciones locales. Menor "gap" (brecha) tecnológica en algunos sectores
4. Organización tecnoproductiva:	Dual: sectores con tecnologías de punta (para exportación) y otros semi-artesanales (para mercado local)	Series cortas con rezagos tecnológicos Fordismo "idiosincrásico"	Heterogeneidad: Sectores con tecnologías y organización fordista. Intentos de flexibilidad y nuevas organizaciones

EMPRESAS

Líderes	G.E. vinculados a la exportación PyMES semi-artesanales	Empresas públicas Filiales de E.T. PyMES	G.E. de capital nacional Algunas PyMES Filiales de ET
Formas de organización	Grupos familiares	Empresas públicas Empresas familiares ET: Líderes en mercado local y marginales en mercado internacional	Multifirmas
	Comercialización y producción bienes primarios	Producción	Produc./Coer./Fianc. de bienes y servicios industriales

FUENTE: R. Bisang, M. Fuchs y B. Kosacoff, "Internacionalización de empresas industriales argentinas", Proyecto CEPAL/Volkswagen-Stiftung (Ref. II/67/066), "The transformation of the Argentine economic system; Industry and international trade", Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, 1992.

nológico basado en la incorporación de tecnologías de los países desarrollados, con significativas adaptaciones al medio local, que determinaron la réplica de las producciones "fordistas" con un fuerte contenido localista. La producción de series cortas en plantas orientadas al mercado interno (con escalas de producción en promedio diez veces menor que una similar ubicada en la frontera técnica), el elevado nivel de integración de la producción (por el escaso desarrollo de proveedores y subcontratistas especializados) y el alto grado de apertura del "mix" de producción, eran algunos de los problemas de competitividad internacional que se observaban en la estructura industrial argentina. Asimismo, las restricciones macroeconómicas de la Argentina se constituían en un obstáculo para financiar las transferencias de ingresos hacia las actividades industriales. Simultáneamente, la particular posición deficitaria de la industria en el comercio internacional restringía las posibilidades de lograr un crecimiento sostenido de las actividades industriales sin generar las crisis de balance de pagos.

La percepción de estos problemas condujo a buscar mecanismos dentro de la propia ISI. Por un lado, la política de incentivos a la exportación de manufacturas buscaba simultáneamente generar las escasas divisas, expandir un mercado interno con signos de agotamiento e impulsar la competitividad global de la industria. Sus resultados no fueron menores; mientras que en 1960 las manufacturas no tradicionales prácticamente no se exportaban, en 1975 representaban una cuarta parte de las exportaciones del país. Por otro lado, se buscaba la profundización de la ISI, en la cual la oferta de algunos insumos básicos (acero, aluminio, papel, petroquímica, etc.) era fuertemente dependiente de la importación. Esto motivó la promoción de estas actividades en función de su ahorro de divisas y en la posibilidad de ensanchar la base del mercado interno, a partir de los encadenamientos posteriores de estas industrias con actividades de alto valor agregado y generación de empleo.¹ Asimismo, la continuidad de los sistemas de promoción, el papel de las empresas del Estado y la utilización del poder de compra y el programa de inversiones del sector público eran algunos de los instrumentos privilegiados.

1 Su puesta en marcha en la década del ochenta, en el proceso de desarticulación de la ISI, generó cambios estructurales significativos, pero con resultados distintos a los planeados.

III. EL QUIEBRE DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

La política económica iniciada en abril de 1976 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.²

Con relación a la política industrial, se pueden señalar dos subperíodos que tienen su corte hacia fines de 1978. El primero de ellos, se caracteriza por la recuperación de la producción de bienes de consumo durable y de capital, asociada a la creciente inversión y a la redistribución regresiva de los ingresos. En este período de "sinceramiento" de la economía, se comienza con la reducción de los aranceles de importación (Berlinsky, 1977; Nogués, 1978). A pesar de su fuerte baja —en promedio descienden 40 puntos, de 90 a 50%— en estos tres primeros años no aumentan significativamente las importaciones. Este fenómeno tiene su explicación en los incrementos de competitividad durante la última década, que determinaron la existencia de una fuerte redundancia en las tarifas y por otra parte en el mantenimiento de un tipo de cambio elevado. Por otro lado, la sanción, en 1977, de la reforma financiera, libera la tasa de interés y crea un mecanismo totalmente distinto para la asignación de los créditos.³

El segundo subperíodo se inicia hacia fines de 1978 al instrumentarse la versión de economía abierta de la escuela monetarista (enfoque monetario del balance de pagos). La aplicación de esta política tenía como objetivo igualar la tasa inflacionaria interna con la externa, ajustándose esta última a la tasa de devaluación del tipo de cambio. Este se determinaba con un cronograma que fijaba un ritmo de devaluación

2 Véanse Canitrot (1983); Schvarzer (1983); Sourrouille, Kosacoff y Lucanelli (1985); Damill y otros (1988); y Rodríguez (1979).

3 Desde la crisis de 1930 hasta esta fecha el sistema financiero argentino se caracterizó por la regulación del Banco Central de líneas de redescuento para el otorgamiento de créditos, con tasas de interés altamente negativas, teniendo las empresas industriales una posición privilegiada en su asignación.

luación continuamente decreciente en el tiempo, en un contexto de creciente apertura de la economía al exterior (tanto en el mercado de capital como en el de bienes); ello suponía la convergencia de las tasas de interés y de inflación internas con las correspondientes internacionales. En este esquema de política monetaria pasiva, se suponía un período de transición determinado por la distinta velocidad de ajuste en los precios de los productos según se comercien o no en el mercado internacional. Una vez que se lograra la convergencia quedaría establecido un nuevo esquema de precios relativos de la economía. A su vez, en combinación con la política arancelaria, la asignación de recursos favorecería el incremento de la productividad global, desaparecerían los sectores menos eficientes y se desarrollarían las actividades con ventajas comparativas a escala internacional.

Sin embargo, la “convergencia” no se logró. En los bienes transables con el exterior el ajuste fue lento e imperfecto, en los bienes no transables los mecanismos previstos no tuvieron los efectos esperados. La evolución de la tasa de interés interna fue altamente afectada por una sobretasa creciente motivada por la incertidumbre y los elevados costos de la intermediación financiera. Por su parte, el tipo de cambio, que estaba prefijado con una previsión inflacionaria menor a la real, se caracterizaba por una permanente subvaluación de las divisas.

Esta sobrevaloración del peso en conjunción con las rebajas arancelarias afectó fuertemente la balanza comercial y permitió la entrada masiva de productos importados. A su vez, la entrada de capitales externos, —sin restricciones, atento a la apertura financiera externa— en su casi totalidad de corto plazo y provenientes de un mercado financiero de alta liquidez y elevadas tasas de interés, compensaba el déficit de la cuenta corriente, con un incremento significativo del endeudamiento con el exterior. Estos movimientos —que afectaban seriamente el balance de pagos— prenunciaban una devaluación del tipo de cambio, en un mercado de capitales de alta liquidez, atento al muy corto plazo de colocación de los depósitos. En adición, la política fiscal no fue lo suficientemente prolija y continuaron importantes transferencias de ingresos de difícil justificación y ausentes de evaluación. A ello se sumaba un clima de cambio de autoridades políticas y económicas. En consecuencia las primas de riesgo por la colocación de capitales externos se elevaron considerablemente, con el consiguiente aumento de las tasas de interés.

En este contexto, el sector industrial sufrió la crisis más profunda

de su historia por la conjunción 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.⁴

Con el cambio de autoridades dentro del régimen militar en marzo de 1981 se inicia un proceso caracterizado por la adopción de medidas de corto plazo tendientes a solucionar los problemas más urgentes de los sectores productivos. No obstante, también en este período continúa el estancamiento del sector industrial, en un contexto de permanentes devaluaciones de la moneda y persistencia de tasas de interés positivas. Los empresarios centraron sus reclamos en la necesidad de solucionar sus críticos problemas de endeudamiento. Hacia mediados de 1982 se establece un sistema de financiamiento de mediano plazo de las firmas basado en tasas de interés reguladas, que asociadas al creciente ritmo inflacionario, provocó una verdadera "licuación de los pasivos" de las firmas y un fuerte alivio a las instituciones financieras. Asimismo, con la implantación de seguros de cambio el Estado se hizo cargo de la mayor parte de la deuda externa del sector privado. A través de estos dos mecanismos se "socializaron" las pérdidas del sector empresarial. La revalorización del tipo de cambio y las restricciones a las importaciones resultantes del abultado endeudamiento externo —cuyos pagos de intereses superaban toda previsión optimista del saldo de la balanza comercial—, generaron nuevamente condiciones de protección al sector industrial. El coeficiente de importaciones de la economía argentina volvió a niveles próximos a los anteriores a la política de apertura.

4 Los fuertes cambios de precios relativos de la época, que favorecían a las actividades de servicios y de producción de bienes no transables con el exterior motivó el pago de fuertes tasas de interés reales a los sectores industriales de bienes transables —que sufrieron profundos atrasos relativos de sus precios.

IV. EL PERIODO POSTERIOR A LA CRISIS DEL ENDEUDAMIENTO (1982-1990)

El plano macroeconómico local ha sido el eje articulador de gran parte de las transformaciones ocurridas en el período 1982-1990.⁵ La aplicación del “enfoque monetario del balance de pagos” en diciembre de 1978 ha sido el punto de quiebre del modelo de industrialización anterior. El fracaso de esta política y la crisis de endeudamiento externo resultante, generaron en la década del 80 condiciones de inestabilidad e incertidumbre del marco macroeconómico que abarcaron los desequilibrios de las cuentas fiscales y externas, la fragilidad del sistema financiero, etc. La necesaria “estabilización” de la economía no sólo fue un objetivo permanente, sino que se convirtió en un camino ineludible a partir del conjunto de perturbaciones del funcionamiento de la economía, que tuvieron en los episodios hiperinflacionarios generados a partir de 1989 sus manifestaciones más crudas. Los condicionantes externos, la necesidad de la consistencia y persistencia de las políticas estabilizadoras y el contenido de las mismas ocuparon la atención de la sociedad argentina.

La crisis de la deuda externa en 1982 revirtió el signo de las transferencias netas de recursos del exterior, producto de la interrupción de los flujos de capital y el aumento de las tasas de interés internacional. Los efectos inmediatos fueron el renacimiento y agudización del desequilibrio estructural externo de la economía, pero ahora acompañado por la crisis de financiamiento del sector público. Estos dos desequilibrios básicos se complementaban con la dinámica de funcionamiento de la economía en el corto plazo, en la cual el régimen de alta inflación y la fragilidad financiera amplificaban y agudizaban los efectos de las medidas adoptadas para corregir los desajustes. El desafío de la política económica estaba en la eficiencia para alcanzar los objetivos de equilibrar los desajustes estructurales y, al mismo tiempo, reducir la inflación sin incurrir en costos excesivos en términos de producción, empleo y salarios reales.

El desequilibrio externo puede ser caracterizado por el desbalance entre la corriente de ingresos que el país estaba en condiciones de

5 Para un análisis más detallado de las condiciones macroeconómicas, véanse, entre otros, Bonvecchi (1992); Heymann (1990); Carciofi (1990); Damill y otros (1989).

generar y la magnitud de los compromisos de pagos externos que el stock de la deuda existente imponía. La búsqueda de fuertes excedentes de comercio exterior, a partir de devaluaciones de la moneda local y contracción del gasto interno, determinaron el incremento de las exportaciones, la violenta reducción de las importaciones y de la inversión. Sin embargo, la naturaleza financiera de la restricción externa se evidenciaba en el déficit de la cuenta corriente del Balance de Pagos, con la particular posición desfavorable del sector público, producto del proceso de estatización de la deuda externa privada. A su vez, el deterioro de los términos de intercambio erosionó fuertemente el esfuerzo exportador.

Las cuentas fiscales estaban caracterizadas por el creciente nivel del gasto público y su falta de correlato en los descendentes ingresos tributarios. Su habitual forma de financiamiento en el pasado (endeudamiento externo e interno y el impuesto inflacionario) con la crisis y estatización de la deuda externa se desarticula en un contexto de agudización de los desequilibrios fiscales.

El régimen de alta inflación persistente generó una elevada elasticidad en sus mecanismos de propagación con tasas altas y volátiles. A su vez, la fragilidad financiera determinada por el proceso de desmonetización y la ausencia de financiamiento externo, fue uno de los principales obstáculos para el manejo de la política económica. La atención de la deuda externa, a cargo del sector público, y la existencia de superávits comerciales generados por el sector privado, plantearon muy agudamente las dificultades fiscales para la compra de los excedentes de divisas. Para obtener esos fondos el sector público debió aumentar su superávit, o financiarse vía emisión o colocación de deuda pública interna, o incurrir en atrasos en los compromisos externos. Cada una de estas alternativas tenía dificultades y efectos no deseados. Estos desequilibrios macroeconómicos generaron una permanente incertidumbre, que deterioró los procesos de inversión e impulsó una marcada "exportación de capitales".

En el período se destacaron tres programas económicos: el Austral, el Primavera y el Bunge y Born. Todos ellos compartieron el objetivo de incorporar medidas que implicaran —junto con la obtención de resultados superavitarios en la balanza comercial— un mayor control de la demanda agregada nominal, una corrección de los precios relativos e intentos de orientar el proceso de formación de las expectativas. En todos los casos se puede señalar la presencia de dificultades para

sostener resultados fiscales compatibles con las posibilidades de financiamiento interno, externo y monetario, y como consecuencia, la creciente toma de conciencia de la necesidad de reformas estructurales.

Entre 1980 y 1990 se observó una performance poco alentadora de los principales indicadores económicos con un alto costo social en el proceso de ajuste. Sólo las exportaciones tienen un signo positivo con un crecimiento de 78% entre 1980 y 1990. El resto de los indicadores evidencian el profundo deterioro de la economía. El PIB disminuyó 9.4%; el PIB industrial 24%; el consumo 15.8%; las importaciones 58.9%; la inversión el 70.1%; el ingreso por habitante 25%. A su vez, la tasa de desocupación abierta se duplicó, el nivel de empleo manufacturero disminuyó en torno de 30% y el salario medio real industrial en 1990 fue 24% más bajo que a inicios de la década. En forma complementaria se observa un proceso de concentración del ingreso asociado a una mayor regresividad en su distribución y la agudización de las condiciones de pobreza extrema.

Estas nuevas condiciones generan cambios significativos a nivel sectorial y microeconómico. Como resultado, a diferencia de las etapas anteriores, en las cuales el sector industrial era el motor de desarrollo de la economía, el período 1975-1990 se caracteriza: 1) por el estancamiento de las actividades manufactureras —perdiendo más de 5% de su participación en el PIB; 2) no generación de nuevos empleos —en un contexto de serias dificultades estructurales en el mercado de trabajo—; y 3) los niveles de inversión son menores a la amortización del capital —produciéndose la descapitalización del sector—. Sin embargo, sería incorrecto considerar que a inicios de los años 90 nos encontramos con un sector manufacturero estancado y deteriorado que produce bienes bajo la misma forma de organización social vigente durante el modelo sustitutivo de importaciones. Las actividades industriales han sufrido un conjunto de profundas transformaciones estructurales que a modo de síntesis puede ser caracterizado como un proceso de reestructuración “regresiva” y de “creciente heterogeneidad estructural”.

El carácter “regresivo” está dado básicamente por dos elementos: el primero de ellos, se refiere a la incapacidad de la economía de haber basado su reestructuración industrial en los aspectos positivos que se desarrollaron en las cuatro décadas de la sustitución de importaciones, durante las cuales se acumularon conocimientos, habilidades, capacidades ingenieriles, equipamientos, recursos humanos, bases empresariales, etc. Estos elementos estuvieron a su vez asociados a

serios problemas de funcionamiento que determinaron el agotamiento de dicho modelo. Una asignación eficiente de los recursos hubiese sido aquella que induzca la superación de estas dificultades, pero rescatando los acervos positivos. A nivel empresarial, sectorial, tecnológico y de los recursos humanos se encuentran innumerables ejemplos en los cuales no se ha seguido este criterio.

El segundo de los elementos se refiere a las transferencias de ingresos asociadas al proceso de reestructuración. Por una parte, la nueva especialización e inserción externa resultante de la industria argentina no se adecuó a la dotación de factores y a la generación de ventajas competitivas dinámicas. Por otra parte, el deterioro de las políticas públicas sociales (educación, salud, vivienda, infraestructura, etc.), que acompañó a la desarticulación fiscal del país, ha afectado a la "equidad" de la sociedad, y a su vez a la competitividad sistémica de la economía.

En cuanto al carácter de "creciente heterogeneidad" éste está determinado por el desempeño muy diferenciado a nivel sectorial y en particular a nivel empresarial. El estancamiento agregado se descompone en el desmantelamiento, atraso y reducción de muchas firmas y en forma complementaria en el desarrollo de otras empresas que crecen y modernizan sus estructuras productivas. Las evidencias empíricas de desempeños microeconómicos exitosos son abundantes, sin embargo la sumatoria de las mismas no han tenido la fuerza macroeconómica para definir un nuevo sendero de crecimiento de la economía.

En un contexto caracterizado por el estancamiento de la producción, la industria no sólo disminuyó notablemente su participación en el PIB sino que simultáneamente, se generó una profunda transformación en el tejido industrial caracterizada por el incremento de la concentración y la heterogeneidad estructural, con cambios significativos en su especialización intraindustrial.⁶

En la década anterior (1964-1974) la industria, a partir del aumento de su tasa de inversión, creció a 7% anual e incrementó su participación en el PIB de 25% a 28%, con un fuerte proceso de absorción de empleo, crecimiento de la productividad, mejora de los salarios reales y caída de sus precios relativos. Los complejos metalmeccánicos y

6 Algunas de las contribuciones globales que pueden consultarse son: Kosacoff y Azpiazu (1989); Katz y Kosacoff (1989); Chudnovsky (1991); y Nochteff (1991).

petroquímicos fueron los que dinamizaron esta excelente performance industrial a través de la ocupación de franjas con demanda atrasada en el mercado doméstico y complementada con incipientes exportaciones en los años setenta. Estas actividades, junto con la industria alimenticia representaban más de 60% del Producto Industrial.

A mediados de los años setenta la estructura industrial argentina estaba caracterizada por una alta diversificación de sus actividades, coincidente con el objetivo de la sustitución de importaciones de maximizar el aprovisionamiento local de bienes manufacturados. Sin embargo, en comparación con las sociedades más industrializadas, se observaban claramente dos rasgos de la industrialización argentina: el escaso desarrollo de la industria de bienes de capital y de las industrias productoras de bienes intermedios de uso difundido (aluminio, papel, acero, petroquímica, etc.).

En relación con el escaso desarrollo de la industria de bienes de capital, no es casual que este rasgo sea compartido con la mayoría de los países de industrialización intermedia. Los requerimientos de innovaciones mayores, las economías de escala tecnológica, la articulación con el Sistema Innovativo Nacional y la necesidad de una clara política nacional, han sido insalvables barreras para su desarrollo. En cambio, la profundización de la sustitución de importaciones en las industrias de insumos estuvo priorizada en todos los planes de desarrollo elaborados durante el período sustitutivo y paradójicamente su impulso mayor fue dado durante la apertura de la economía en 1976-1981, evidenciando la desarticulación de las políticas y generando el cambio más importante de la estructura industrial en la década del 80.

En el período 1975-1990 la actividad industrial disminuyó en un 25%, en un proceso de terciarización con baja productividad en la economía, que determinó que la industria disminuyera su participación en el PIB de 28.3% a 20.7%. En este contexto los comportamientos microeconómicos y sectoriales fueron muy diferenciados. Existió un conjunto de reestructuraciones e incrementos de competitividad en muchos casos, complementados con desmantelamientos de firmas, equipos de ingeniería y recursos humanos calificados en muchos otros. La resultante fue el estancamiento, ya que la sumatoria de los casos exitosos no fue suficiente para generar un modelo de desarrollo sostenible en el mediano plazo.

V. LAS TRANSFORMACIONES QUE SE ESTAN GESTANDO A PARTIR DE LA CONVERTIBILIDAD

A fines de marzo de 1991 el Congreso Nacional sancionó la Ley de Convertibilidad que es el punto de partida de un programa de política económica cuyos objetivos principales son la estabilización y un proceso de reforma estructural. El programa se fundamenta en la fijación del tipo de cambio nominal por ley y que sólo puede ser modificado por igual procedimiento, mientras que el Banco Central está obligado a garantizar la base monetaria con reservas suficientes, en un contexto de total eliminación de restricciones a los movimientos de divisas. Al mismo tiempo, renuncia al impuesto inflacionario, dado que limita la creación de dinero a los resultados positivos del balance de pagos. La política de ingresos se orienta a eliminar la inercia del proceso inflacionario mediante la prohibición legal de indexar contratos y permitir aumentos salariales sólo fundamentados en incrementos de productividad.⁷

Asimismo, la política fiscal está severamente obligada a generar superávit operativos teniendo en el "Plan Bonex" un antecedente importante para el manejo de la deuda pública interna. El proceso de privatizaciones genera adicionalmente una nueva fuente de financiamiento y las reformas en el sistema tributario, en particular en su administración, acompañada del incremento en el nivel de actividad, constituye uno de los éxitos más notables. A diferencia de las condiciones de los ochenta, la refinanciación de la deuda externa en el marco del Plan Brady, la baja de la tasa de interés internacional y el nuevo clima macroeconómico son determinantes de un cambio sustancial en el financiamiento externo, complementado con la repatriación de capitales y el incremento de los depósitos en dólares en el mercado local.

A agosto de 1993 algunos de los resultados más notables del Plan son:

- un considerable aumento del nivel de actividad. El PIB se incrementó 8.9% en 1991 y 8.7% en 1992, superando los niveles máximos desde 1980;

7 Para un análisis más detallado, véase Canitrot (1993); Canavese (1992); y Bouzas (1993).

- una notable desaceleración del proceso inflacionario, en particular en los precios mayoristas que crecieron sólo el 0.9% en el último año, frente a un incremento de 10.7% de los precios minoristas, eliminando la volatilidad de los precios en el corto plazo;
- una duplicación en los ingresos tributarios, principalmente motorizada por el incremento de la recaudación del IVA (que crece su participación en los impuestos totales de 19% a 42%) y los aportes por seguridad social;
- una notable expansión del financiamiento internacional (en 1991 la entrada de capitales fue de 5 mil millones de dólares, y en 1992 superaron los 12 mil millones de dólares) y del financiamiento doméstico, en particular la recomposición del crédito comercial.

Asimismo, el avance en algunas reformas estructurales está determinando un punto de quiebre irreversible en el funcionamiento de la economía. Entre ellas se destacan: la acelerada privatización de las empresas públicas, el proceso de apertura de la economía, la progresiva integración comercial en el Mercosur, el equilibrio de las cuentas públicas a partir del cumplimiento del presupuesto, la notable mejora en la administración del sistema impositivo nacional, la consolidación y reestructuración de la deuda pública interna y externa y el avance en la desregulación de algunos mercados.

El conjunto de estos comportamientos fue acompañado por el liderazgo en el dinamismo por el gasto interno, y un aumento de la inversión en relación con período hiperinflacionario, pero con una disminución del ahorro interno, que fue a su vez compensado con recursos externos para el financiamiento. Asimismo, a pesar del crecimiento del nivel de actividad interna y la caída de los precios internacionales, las exportaciones se mantuvieron en iguales valores y las importaciones más que triplicaron su valor, determinando una variación del signo del balance comercial (de 3.700 millones de dólares superavitario en 1991 a 2.600 millones de dólares de déficit en 1992, que se prevé mantener en 1993). A su vez la cuenta corriente del balance de pagos fue negativo en 8.500 millones de dólares, siendo compensada por el notable ingreso de capitales anteriormente comentado.

En el sector industrial se están produciendo cambios significativos a partir del Plan de Convertibilidad. La recuperación del nivel de actividad es uno de los elementos globales que sobresale. En 1991 se incrementó 11.9%, en 1992 7.3% y se prevé un crecimiento menor en

1993. Este crecimiento fue generado por comportamientos muy disímiles a nivel sectorial. La industria automotriz, que ha triplicado su producción con relación a los valores de 1990, y los productos electrodomésticos, que más que duplicaron su actividad en igual período, son los sectores más dinámicos y que explican gran parte del crecimiento industrial.

En contrapartida, varias producciones de insumos intermedios, en particular de las industrias siderúrgicas y petroquímicas —a diferencia de su crecimiento en la década del ochenta— se enfrentan con serias restricciones por la competencia de productos importados y de los mercados de exportación con precios internacionales muy deprimidos. Asimismo, muchas de las industrias asociadas a bienes de mayor transabilidad internacional, en un contexto de apertura económica en el cual las importaciones crecieron de 4 mil millones de dólares en 1990 a 15 mil millones en 1992, están transitando por un severo período de replanteo de su inserción productiva. Segmentos de la industria textil y de bienes de capital han reducido considerablemente sus volúmenes de producción.

La industria automotriz cuenta con un régimen particular cuyos elementos principales son: 1) el aumento al 40% de autorización legal en los contenidos importados promedio por línea de cilindrada, 2) el acuerdo con las empresas terminales para importar vehículos y autopartes con un arancel muy reducido, que las empresas deben compensar con exportaciones; y 3) cupos para la importación de modelos no producidos localmente. Los resultados han sido un espectacular incremento de la producción (a partir de un mercado con fuertes demandas atrasadas en la década del ochenta) y un incremento considerable del comercio intraindustrial, que se caracteriza por su saldo deficitario —superior a los mil millones de dólares en 1992—, en gran parte por el sostenido nivel de la demanda doméstica, con el compromiso empresarial de equilibrarlo en el corto plazo.

Los acuerdos preferenciales con el MERCOSUR son determinantes en la nueva especialización industrial automotriz, que está articulada esencialmente en la producción de un reducido número de autopartes con un nivel de eficiencia similar a la frontera técnica internacional, que les permite ser colocados en los mercados externos. Los proveedores autopartistas son hoy menos que la mitad de los existentes en la década del setenta, verificándose que sólo una reducida parte de los existentes ha tenido actualización tecnológica y continúa siendo pro-

veedor de las empresas terminales y del mercado exportador, mientras que el resto de las firmas atiende exclusivamente el mercado de reposición. La producción de vehículos se destaca por sus mayores contenidos importados, por la incorporación de modelos actualizados y por los menores requerimientos de esfuerzos de la tecnología adaptativa que caracterizaba al período sustitutivo.

Por su parte, la demanda sostenida de productos electrodomésticos se explica por la superposición de la baja considerable de los precios relativos de estos bienes, la escasa demanda de estos productos en la década pasada y la difusión de los sistemas de crédito en forma generalizada a los sectores de menores ingresos, que ha sido esencial para facilitar su adquisición.

Al analizar en forma conjunta el sector industrial en 1993, se puede observar en forma estilizada que en las últimas dos décadas se fueron gestando un conjunto de transformaciones estructurales que dieron por resultado un tejido industrial del mismo tamaño en producción y empleo, pero resultado de comportamientos sectoriales y empresariales contrapuestos. En un marco general de incremento de la productividad, cambios organizativos y una importante concentración al interior de cada mercado industrial se pueden observar de manera simplificada dos tipos de transformaciones. La primera de ellas puede ser caracterizada como reestructuraciones "ofensivas" de los sectores, mientras que en las restantes la modalidad ha sido básicamente "defensiva".

Los sectores y/o las firmas con reestructuración "ofensiva" se destacan por cambios radicales en la organización de la producción, con la incorporación de nuevos equipamientos y con aumentos relevantes en sus indicadores de productividad y competitividad. En muchas actividades manufactureras se verifica la existencia de plantas con estas características, pero en términos sectoriales los casos más importantes son: i) las plantas productoras de insumos intermedios intensivos en escala y capital, cuyos indicadores productivos están en los mejores estándares internacionales: siderurgia, petroquímica, aluminio, cemento y refinerías de petróleo; ii) el desarrollo del complejo aceitero exportador, que no sólo abarca alrededor de 40 plantas fabriles sino que comprende también los sistemas de almacenamiento y transporte y iii) la transformación del complejo automotriz, en particular con el desarrollo de la especialización de autopartes con una nueva lógica industrial destinada al mercado exportador.

Las reestructuraciones señaladas se corresponden con una "nueva microeconomía" de la industria argentina. Sin embargo su impacto agregado no ha sido lo suficientemente importante para dar un sendero macroeconómico consolidado a la industria argentina. En términos estilizados, las empresas sobrevivientes en condiciones "defensivas" también han tenido cambios significativos, que se evidencian por ejemplo en sus importantes crecimientos de la productividad, pero sin embargo no han superado totalmente los problemas básicos de su funcionamiento en la medida en que aún se fundamentan en radicaciones de la época sustitutiva con escalas reducidas de producción, escaso desarrollo de proveedores especializados y subcontratistas, elevada integración horizontal y un "mix" muy amplio de productos.

Estas firmas han tenido tres *impulsos* desde 1976, que determinaron importantes cambios con incrementos de productividad. El primero de ellos está asociado a la racionalización y el disciplinamiento de la mano de obra, que tuvo particular intensidad durante el último gobierno militar. El segundo de ellos, estuvo articulado con el pasaje de la tasa de interés real negativa —vigente en la ISI— en términos positivos que se inició con la Reforma Financiera de 1977 y se consolida en el manejo financiero de las empresas posterior al refinanciamiento de los pasivos en 1982. La lógica de la producción industrial cambió radicalmente con la necesidad de autofinanciamiento ante la inexistencia del sistema crediticio y las mejoras en el manejo de inventarios, tiempos muertos, desarticulación del lay-out de producción, etc., que impone como racionalidad productiva la existencia de elevados intereses reales. El tercero de ellos, fue producto de la difusión lenta pero progresiva de nuevas prácticas organizacionales asociadas a tecnologías desincorporadas, que muchas firmas están adoptando para reducir sus costos operativos, frente a las nuevas condiciones competitivas vigentes en particular durante el Plan de Convertibilidad.

Los efectos de estos tres "impulsos" fueron complementados a su vez con inversiones específicas y selectivas que la mayoría de las firmas con estrategias "defensivas" efectuaron en este período, en particular en tres momentos: el proceso de apertura 1978-1980, el Plan Austral y el Plan de Convertibilidad. Sin embargo, estos nuevos equipamientos no han reestructurado los establecimientos. Las inversiones selectivas efectuadas y los tres "impulsos" se han traducido en mejoras de productividad significativas, pero que tienden a agotarse en la medida en que no se efectúan inversiones radicales y además, son insuficientes, en el nue-

vo clima competitivo de una economía abierta. En definitiva, es muy difícil alcanzar la competitividad necesaria para mantener los mercados domésticos ante las importaciones y dinamizar las exportaciones sin programas de inversión que modifiquen la estructura productiva de las firmas.

Las firmas industriales sobrevivientes poseen un buen nivel de actividad, determinado simultáneamente por la recuperación de las ventas, y por la ganancia de participación en los mercados, ante la desaparición de oferentes locales. Sin embargo, las empresas se ven enfrentadas a un difícil desafío de competitividad que se acrecienta en igual proporción que la transabilidad internacional de los bienes que producen. La competencia con los productos importados actúa simultáneamente como factor de reducción de mercado y como techo a la fijación de precios. Las condiciones de una economía abierta fueron determinantes en los esfuerzos de ganancia de productividad antes señalados, pero al mismo tiempo sus avances sólo pueden acelerarse con reestructuraciones ofensivas acompañadas de vigorosos procesos de inversión.⁸ El actual punto de equilibrio de las firmas tiene márgenes estrechos, determinados, simultáneamente por la limitación de seguir ganando participación en los mercados, la dificultad de reducir más sus costos operativos y las condiciones de competencia con los productos importados (en precios y reducción de mercado). La preocupación empresarial se acrecienta ante la reducción de sus márgenes de beneficio y el aumento excesivo de su endeudamiento.

A pesar de la reducción de costos operativos resultante como efecto del proceso de algunas desregulaciones⁹ y de la apertura de la economía, las empresas se enfrentan actualmente con costos crecientes producto de la variación relativa muy dispar entre sus precios acotados por las importaciones (que son para el sector industrial, en términos relativos, los más bajos desde 1980) y los precios de las actividades no transables —que se han incrementado considerablemente— y pesan

8 En noviembre de 1992, se efectuó una nueva Reforma Arancelaria, que incluye básicamente una suba transitoria de la tasa de estadística a 10% y un sistema 'espejo' de mejoras en los reembolsos a las exportaciones. En valores promedios, la protección efectiva resultante es de 18.9%. Para un análisis detallado a nivel sectorial y bloques de actividad véanse Lifschitz y otros (1993).

9 Véase al respecto, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1993).

crecientemente en su función de producción.¹⁰ Asimismo, las mejoras en la administración tributaria y de seguridad social y la mayor transparencia legal de las contrataciones laborales inciden adicionalmente en los costos industriales.

En estas condiciones las empresas centran sus esfuerzos en la reducción de sus costos medios, siendo vital el mantenimiento del nivel de actividad, la mayor penetración en segmentos de los mercados y el replanteo de sus proveedores. Una estrategia que se observa crecientemente es la incorporación de una mayor parte de componentes y piezas importadas en la función de producción de las plantas y el complemento de la comercialización de bienes finales importados por las propias empresas industriales. La larga trayectoria en los mercados, el desarrollo de las redes de comercialización y distribución y las posibilidades de asistencia técnica, reparación y mantenimiento son aspectos esenciales diferenciales que poseen los industriales para el desarrollo de estas actividades de importación. En consecuencia, a diferencia del modelo sustitutivo, en el cual la empresa industrial típica producía con un grado de integración nacional cercano a 100%, el comportamiento empresarial característico actualmente está dado por la creciente incorporación de insumos y partes importadas y por la inclusión simultánea de comercialización de productos no elaborados en sus establecimientos en la gestión empresarial. En algunos casos, esta conducta está asociada a la búsqueda de especialización productiva, que les permite superar los problemas de escala y de división del trabajo con ganancias de eficiencia e incremento de comercio intraindustrial.¹¹ Sin embargo, en la mayoría de los casos no existen las inversiones suficientes para estas transformaciones y este comportamiento se fundamenta en la reducción de costos para permanecer en los mercados.

10 Desde abril de 1991 a julio de 1993 los precios al consumidor se incrementaron 50.2%, mientras los precios mayoristas sólo 8.2%. Los precios industriales en relación con los de los servicios contenidos en el IPC con base 1983 = 100, disminuyeron de 37.4 de abril de 1991 a 24.9 en junio de 1993 (CEPAL, 1993).

11 El Régimen de Especialización Industrial implementado recientemente por el gobierno, con rebajas arancelarias a las importaciones compensadas con nuevas exportaciones, apunta en esta dirección. Véase Broda (1993) en el que se analizan los 64 casos, correspondientes a 54 empresas que han solicitado ingresar a este programa.

A su vez, la valorización de los activos e inventarios en términos de dólares y el aumento (que genera el nuevo clima macroeconómico) del valor presente de los ingresos futuros de las empresas, determina la existencia de un "efecto riqueza", que acompañado del buen nivel de actividad es una de las realidades empresariales. Pero, esta situación complementada con la recomposición del crédito comercial (que durante los ochenta no superaba una semana de plazos sin indexación y actualmente es normal en promedio los 60-90 días) genera un incremento sustancial del capital de trabajo y giro de las firmas que ubica al problema del financiamiento en la escena central.

A partir de estas condiciones se puede decir que muchas firmas de actividades de mayor transabilidad internacional se encuentran en un delicado punto de equilibrio condicionado por el sostenimiento del nivel de demanda, sin el cual tienen un alto grado de riesgo frente a costos elevados, márgenes de beneficios positivos pero decrecientes y menores que los de otras oportunidades y un nivel de endeudamiento excesivo y crecientemente dolarizado. En este sentido el nivel de actividad no sólo es requisito para el mantenimiento de la recaudación fiscal, sino también para el funcionamiento microeconómico, en el cual señales contrarias en su evolución inciden inmediatamente en la cadena de pagos del extendido crédito comercial y generan el "efecto dominó" de atrasos e insolvencia.¹²

No caben dudas de que las condiciones del sistema financiero han cambiado muy positivamente desde la convertibilidad,¹³ pero el acceso al crédito es muy diferenciado según el tamaño de las firmas. Las empresas de mayor envergadura privilegian su acceso al financiamiento internacional, con tasas reales muy inferiores, destacándose la emisión de títulos del sector privado en los mercados internacionales.¹⁴ La

12 En el último trimestre de 1992 se verificó un clima de amesetamiento de la actividad y de turbulencias financieras en muchas firmas. Asimismo, un análisis de la evolución de la deuda de empresas de la Bolsa muestra la mayor exposición financiera externa y un incremento entre la relación del endeudamiento total y el patrimonio neto de las empresas. Véase Damill y Fanelli (1993).

13 La capacidad prestable del sistema financiero se acrecentó notablemente entre marzo de 1991 a diciembre de 1992. En esta última fecha 71% de la misma era en dólares. Véase *ABRA Express*, Año 3, Nº 33, agosto 1993, Buenos Aires.

colocación de acciones en la Bolsa había comenzado a ser una opción interesante de búsqueda de financiamiento, pero sólo un muy limitado número de empresas logró viabilizarlo antes de las dificultades de este mercado en 1992, truncándose la alternativa de "socializar" parte minoritaria de las firmas (realizando una fracción del "efecto riqueza") y obtener los fondos para los crecientes requerimientos de capital de giro. Las Pymes sólo han tenido alternativas de autofinanciamiento y crédito comercial,¹⁵ dadas las elevadas tasas reales a las que pueden acceder (en un mercado crediticio con fondos suficientes pero escasa capacidad de evaluación del "riesgo") que sólo pueden ser utilizados para estrangulamientos financieros de muy corto plazo dado que no se corresponden con sus niveles de rentabilidad.

La evaluación del futuro de las empresas es uno de los fenómenos más difundidos en el entramado manufacturero. Los desafíos simultáneos que tienen los industriales se dan en un contexto irreversible a las condiciones vigentes anteriormente en el modelo sustitutivo. En este marco la dinámica de fusiones de firmas, concentración de mercados, acuerdos asociativos en el marco del Mercosur, ventas de paquetes accionarios, negociaciones permanentes con consultoras y empresas del exterior, desarrollo de franquicias, etc., no tiene precedentes en la historia industrial del país. Se verifica en particular el renovado interés de las empresas transnacionales por invertir en la industria (Kosacoff y Bezchinsky, 1993), pero el nivel de concreciones es aún reducido y concentrado en adquisición de empresas. Las negociaciones se demoran por la distinta valuación de las firmas, en las cuales los vendedores desean realizar el "efecto riqueza" y los compradores desean tomar posiciones en los mercados, pero consideran que el valor real de las firmas es menor y que requieren de importantes procesos de inversión para reestructurarse. El mayor interés de las Empresas Transnacionales en comparación con las firmas nacionales está relacionado, entre otros motivos, por su estrategia de más largo plazo, su menor restricción financiera y su posibilidad de integrar las actividades domésticas a sus estrategias de globalización.

14 Solamente en el período comprendido entre febrero y julio de 1993 el sector privado emitió títulos en los mercados internacionales por 2.200 millones de dólares. Véase diario *Ambito Financiero*, del 3 de agosto de 1993.

15 La ex Secretaría de Industria y Comercio Exterior estableció en 1993 líneas de financiamiento para bienes de capital y capital de trabajo con una rebaja en la tasa de interés, pero sólo representan una mínima franja del mercado.

VI. EL DEBATE ACERCA DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

En el último año se ha abierto nuevamente con mayor intensidad el debate sobre la política industrial existente en el país. En particular, tres interrogantes han sido sus principales catalizadores. El primero de ellos se refiere al efecto diferencial del dinámico comportamiento de la industria automotriz que cuenta con un régimen especial, que ha generado una polémica que abarca desde su justificación hasta la posibilidad de ampliarlo a otras actividades. El segundo de ellos, se relaciona con el déficit de la balanza comercial, que en el corto plazo es coherente con el notable ingreso de capitales, pero hay diferentes opiniones acerca de si se están generando los procesos de inversión suficientes para dinamizar las futuras exportaciones industriales. El tercero de ellos está centrado en los efectos sobre la ocupación que están evidenciando que los incrementos de la actividad industrial están asociados a mejoras de la productividad sin demandas adicionales de empleo en un marco de creciente desocupación estructural.¹⁶

Ante los reclamos sectoriales, que se articulan en función de condiciones desfavorables en el escenario internacional (caracterizado en muchas actividades por coyunturas críticas y prácticas desleales) y por falta de tiempo en los procesos de reestructuración, recientemente se ha tomado un conjunto de medidas antidumping en el caso de la industria siderúrgica y de mayor protección comercial que favorecen a la industria del papel y segmentos de la industria textil. En la implementación de estas decisiones, no ha sido sencillo para las autoridades determinar un punto de equilibrio. Por una parte los reclamos empresariales tienen fundamentos. Por otra parte, las críticas se centran en tres elementos: 1) la existencia de situaciones similares en muchas otras actividades no beneficiadas; 2) el grado de influencia de estas medidas sobre la disciplina macroeconómica; y 3) la falta de compromisos empresariales que permitan acelerar el logro de la competitividad.

¹⁶ El aumento notable de la desocupación abierta y el subempleo que se verificó en los datos del INDEC de mayo de 1993 han generado una preocupación generalizada. A pesar del aumento de las personas ocupadas, que evidencia oportunidades de trabajo nuevas, el número de personas desocupadas señala problemas de empleo estructurales, en particular por el incremento de la desocupación entre los jefes del hogar y la menor proporción de asalariados en la ocupación total.

En el debate actual existe un gran consenso de la importancia del nuevo clima macroeconómico y asimismo de la necesidad de articular un nuevo modelo de industrialización sustentable y creciente en el largo plazo. La reducción de los elevados impuestos al salario; la modificación del sistema laboral; la reforma del sistema previsional —en particular por sus efectos de recomposición del ahorro doméstico—; la creación de una red de seguridad social —que mejore los servicios de seguridad, educación, salud y justicia— y la promoción de exportaciones en sectores potencialmente competitivos, son algunas de las medidas recomendadas apuntando a la reducción del “costo argentino” y la recomposición del ahorro doméstico para que financie crecientemente los fundamentales procesos de inversión asociados a reestructuraciones ofensivas (Broda, 1993). Por otra parte, coincidiendo con estos problemas existen planteos más explícitos de articular una política pública industrial que oriente a las conductas privadas a ganar competitividad, incluyendo “contratos” explícitos e implícitos entre el Estado y las empresas (Gerchunoff, 1993).

Las orientaciones que emanen de las políticas públicas resultarán decisivas en cuanto a la posibilidad de inducir el comportamiento de los distintos agentes económicos de forma de garantizar una asignación de recursos que resulte compatible con los intereses de la sociedad en su conjunto, sobre la base de una paulatina convergencia entre los intereses privados y los sociales. Uno de los objetivos deberá ser potenciar el funcionamiento de los mecanismos de mercado permitiendo a los agentes económicos desenvolverse en un marco en el cual se privilegien una mayor competencia. La acción regulatoria debería centrarse en aquellos aspectos en los cuales la acción del mercado presenta distorsiones y/o donde aparecen difusas las señales que permitan percibir la presencia de ventajas adquiribles.¹⁷

Toda nueva propuesta industrial debe contener, necesariamente, una adecuada evaluación de los aspectos positivos de aprendizaje que se generaron en el pasado como asimismo de los problemas asociados a los errores cometidos en dichas trayectorias. Uno de los primeros

17 El debate acerca de la política industrial se ha amplificado recientemente, en particular en el escenario de los países desarrollados, en los cuales se verifica una acelerada intensificación de la competencia en un marco de creciente globalización. Véase entre otros, Esser y otros (1992); Peres (1993); Reich (1991); Banco Mundial (1992); Chudnovsky (1993) y Bianchi (1993).

grandes desafíos es el de generar condiciones para aprovechar las experiencias positivas que involucran considerables acervos tecnológicos, económicos y de calificación de los recursos humanos. Pero, simultáneamente, debe plantearse la necesidad insoslayable de superar sus limitaciones e insuficiencias, de forma de acceder a senderos conducentes a la adquisición de ventajas comparativas dinámicas. El marco en el cual deben ser articuladas las acciones del Estado depende de la definición de las variables macroeconómicas. La compatibilización del programa monetario y fiscal consistente con la estabilidad económica, constituye la columna vertebral dentro de la cual se pueden discutir los contenidos de la transformación productiva. En este sentido, teniendo como punto de partida un marco de estabilidad macroeconómica, la economía en su conjunto avanzará en el logro de competitividad en la medida que aumente o mantenga su participación en los mercados internacionales a partir de la utilización de recursos con una calidad cada vez más cercana a los patrones internacionales y que tienda, simultáneamente, a lograr una elevación del nivel de vida de la población. En este proceso, la generación y/o incorporación de progreso técnico se convierte en un aspecto clave del dinamismo productivo.

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

Esta noción sistémica de la competitividad es relevante para cada uno de los mercados en que es considerada. Por lo tanto debe ser obtenida tanto en los mercados de exportación como con respecto a las potenciales importaciones. La experiencia de muchas actividades industriales en países latinoamericanos ha demostrado que son varias las producciones que han podido expandirse en algunas de estas situaciones, pero la base que las sustentaba resultaba claramente endeble. Estas formas de competitividad han sido calificadas, por varios autores (Fajnzylber, 1989), como "espurias" en la medida en que no avanzaban en la adquisición de ventajas comparativas y estaban sustentadas en uno o varios de los siguientes factores: bajos salarios; procesamiento de recursos naturales sin preservar el medio ambiente; tipos de cambio elevados; recesión en el mercado local; sobreprotección respecto de las importaciones a sectores con ineficiencias; elevados subsidios a las exportaciones, etc. Estas formas viciosas de competencia derivaban en frágiles éxitos individuales de las firmas pero incompatibles con beneficios de carácter social. Estos avances no eran sostenibles en el largo plazo y entraban en crisis, tanto a nivel del desempeño de la empresa como por los elevados costos sociales involucrados.

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

La implementación de la política industrial deberá tener en claro algunos criterios básicos. En particular debe destacarse la necesidad de que estas políticas sean: *explícitas, activas, y de la mayor generalidad y*

neutralidad posibles. Asimismo se deben privilegiar todas aquellas acciones que tengan mayores *efectos propulsores y difusores de externalidades positivas* sobre la economía en su conjunto. En este último punto, la consolidación de la infraestructura y el mejoramiento del capital humano son dos de los aspectos más relevantes (French-Davis, 1990).

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

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

A partir de estos criterios de evaluación de la política industrial y de comercio exterior, Argentina tiene el desafío de avanzar en la competitividad. Los campos de acción son múltiples e interrelacionados, y sólo mencionaremos cuatro de ellos de fundamental importancia: 1) el avance hacia procesos de industrialización a productos "diferenciados" con mayor valor agregado; 2) la articulación de "networks" productivos que den "masa crítica" a la industrialización; 3) evaluación desde la

“lógica industrial” de algunos de los aspectos del proceso de privatizaciones; y 4) la profundización de políticas “horizontales”, en particular en la calificación de los recursos humanos y la articulación del “sistema innovativo nacional”.

Argentina ha incrementado notablemente en las últimas dos décadas su dotación de recursos naturales,¹⁸ en particular: 1) a través de las mejoras agrícolas (representadas en el incremento de la producción de soja); 2) el desarrollo energético (con los descubrimientos de las reservas de gas como el hecho más destacado); 3) la explotación de los recursos pesqueros; 4) el desarrollo de las actividades forestales a través de los créditos fiscales vigentes anteriormente; y 5) algunas perspectivas en los recursos mineros. Asimismo, el cambio más significativo de la estructura industrial en los ochenta es el desarrollo en escala internacional de las varias plantas de insumos intermedios de las industrias siderúrgicas, petroquímicas, aluminio, etc. La sumatoria de ambos cambios estructurales aumenta considerablemente la dotación de factores y de un nuevo punto de partida muy alentador en la economía. Sin embargo, las nuevas condiciones internacionales nos indican claramente la pérdida de importancia de los productos homogéneos, no diferenciados y de escaso valor agregado, que se expresa con toda su crudeza en la baja de sus precios. Pero a partir de estos productos es factible avanzar en la cadena productiva e incorporar progreso técnico, mano de obra calificada y valor agregado, desarrollando numerosas franjas manufactureras de *especialidades y productos diferenciados*. El desarrollo de producciones basadas en la disponibilidad de recursos y en el uso intensivo de capacidades tecnológicas y recursos humanos, pueden ser elementos fundamentales que dinamicen las exportaciones y generen nuevas oportunidades de empleo.

El avance en el camino hacia la *diferenciación* plantea el segundo de los campos de acción señalados. El desarrollo sostenido de una industria competitiva requiere de acciones sistémicas que den *masa crítica* necesaria para una inserción activa en la división internacional del trabajo, involucrando: 1) a las distintas actividades productivas, y 2)

18 Este crecimiento de la base de recursos naturales se diferencia de su virtual estancamiento en el período 1930-1970. Este dinamismo replanteó en los ochenta la nueva viabilidad de un modelo agroexportador, ahora con la adición de los recursos energéticos, que las nuevas condiciones del escenario internacional inviabilizaron.

a los diferentes agentes económicos. Los sistemas competitivos se basan en complejos con fronteras cada vez más difusas entre las actividades primarias, industriales y de servicios. Para que un bien pueda competir, debe ser el resultado de un proceso de elaboración de una cadena productiva articulada y eficiente. Asimismo, la participación de los distintos tipos de empresas es vital. Es muy difícil avanzar en franjas de especialización y tener "impacto macroeconómico" sin la participación de las empresas de mayor envergadura (las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos). Pero al mismo tiempo, no hay experiencia industrial exitosa que no haya desarrollado una trama de empresas PyMES eficientes —en las cuales deben estar concentrados los esfuerzos—, que en muchos casos son los proveedores especializados y subcontratistas, que permiten la potencialización de las nuevas organizaciones competitivas, basadas simultáneamente en el desarrollo de economías de escala y de especialización flexible (Gatto y Yoguel, 1993).

El proceso de privatizaciones está siendo uno de los cambios estructurales más sustanciales de la estructura económica del país con efectos macroeconómicos en las cuentas fiscales y en la distribución del ingreso (Gerchunoff y Cánovas, 1992). A la vez, sus efectos sobre la competitividad industrial son numerosos y su debate aún no ha tenido la profundidad adecuada. El aspecto central a considerar en su evaluación es la generación de "spillovers" (derrames) positivos en la economía que induzcan al incremento de la competitividad sistémica. La eficiencia, la calidad y los precios de sus servicios forman parte esencial de los costos industriales y condicionan las posibilidades competitivas requiriéndose el diseño y funcionamiento de los marcos regulatorios que garanticen el cumplimiento de estos objetivos y además protejan a los consumidores individuales. Asimismo, el aspecto menos considerado y no de menor importancia, es la posibilidad de las empresas privatizadas de conformar redes de *proveedores y subcontratistas especializados* en el nuevo clima de mayor eficiencia y competencia en el que efectúan sus contrataciones, que permitan a estas firmas generar ventajas competitivas viabilizándolas no sólo como abastecedores domésticos, sino también como posibles proveedores internacionales.

El cuarto camino planteado abarca el conjunto de políticas "horizontales", caracterizadas por generar externalidades positivas hacia todo el tejido industrial y por lo tanto por su carácter menos discriminatorio. La calificación de los recursos humanos —con el fortaleci-

miento del frágil sistema educativo, su articulación al sistema productivo y la profundización de los esfuerzos de calificación en las empresas— y el desarrollo de “un sistema nacional de innovación” (Bisang, 1993) que se adecue institucionalmente a las demandas tecnológicas de una economía enfrentada al desafío de la competitividad, son dos pilares ineludibles. Asimismo, existen numerosos problemas comunes a las empresas, en particular a las PyMES, que requieren de políticas sistemáticas, que necesitan más esfuerzos gerenciales que presupuestarios. Entre ellos se destacan: la difusión de criterios de gestión de calidad, el desarrollo de redes de subcontratación, programas de formación de empresarios en gestión empresarial, la difusión de tecnología de automatización, evaluación de normas ambientales y adecuación de normas técnicas. El difícil desafío de la competitividad se concentra especialmente en la nueva especialización industrial de Argentina, que tienda a una mayor incorporación de progreso técnico y recursos humanos calificados para fortalecer un proceso de transformación basado en el crecimiento y la mayor equidad.

BIBLIOGRAFIA

- ABRA Express* (1993), año 3, Nº 33, Buenos Aires, agosto.
- Ambito financiero* (1993), 3 de agosto.
- Banco Mundial (1992), *Fundamental Issues and Policy Approaches in Industrial Restructuring*, Washington, D.C.
- Berlinsky, J. (1977), *Protección arancelaria de actividades seleccionadas de la industria manufacturera argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Economía.
- Bianchi, P. (1993), *Technology and Human Resources in Europe after Maastricht*, Universidad de Bolonia, Bolonia, Italia.
- Bisang, R. (1993), “Industrialización e incorporación del progreso técnico. Hacia la articulación de un sistema nacional de innovación”, Proyecto CEPAL/Fundación Volkswagen: “The transformation of the Argentine economic system: Industry and international trade”, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Bisang, R., M. Fuchs y B. Kosacoff (1992), “Internacionalización de empresas industriales argentinas” (Ref. II/67/066), Proyecto CEPAL/

- Fundación Volkswagen: "The transformation of the Argentine economic system: Industry and international trade", Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Bonvecchi, C. (1992), *El comercio internacional de manufacturas de la Argentina 1974-80*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).
- Bouzas, R. (1993), "¿Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo sobre la economía argentina a comienzos de los '90'", *Desarrollo económico*, vol. 33, Nº 129, Buenos Aires, abril-junio.
- Broda, M.A. (1993), "El Plan en su hora decisiva: qué debe hacerse y qué no", *El economista*, Buenos Aires, 13 de agosto.
- Canavese, A. (1992), "Hyperinflation and convertibility-based stabilization in Argentina", *The Market and the State*, A. Zini Jr. (comp.), Elsevier, North Holland.
- Canitrot, A. (1983), "La política de apertura económica (1976-81) y sus efectos sobre el empleo y los salarios. Un estudio macroeconómico", Proyecto PNUD/OIT.
- (1993), "La macroeconomía de la inestabilidad. Argentina en los años 80", *Boletín Techint*.
- Carciofi, R. (1990), "La desarticulación del pacto fiscal: una interpretación sobre la evolución del sector público argentino", serie Documento de trabajo, Nº 36 (LC/BUE/L.118), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), D. (1986), *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, serie Estudios e informes de la CEPAL, Nº 64 (LC/G.1453-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.86.II.G.18.
- (1993), *Indicadores macroeconómicos de la Argentina*, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Chudnovsky, D. (1991), *La reestructuración industrial argentina en el contexto macroeconómico e internacional*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).
- (1993), "La política industrial y tecnológica en transición. Los casos de los Estados Unidos y el Japón", Proyecto CEPAL/Fundación Volkswagen: "The transformation of the Argentine economic system: Industry and international trade", Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

- Damill, M. y otros (1989), *Déficit fiscal, deuda externa y desequilibrio financiero*, Buenos Aires, Editorial Tesis.
- Damill, M. y otros (1988), *Las relaciones financieras en la economía argentina*, serie Ediciones del IDES, Nº 15, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Damill, M. y J. Fanelli (1993), *Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas: Argentina*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Esser, K. y otros (1992), *América Latina: hacia una estrategia competitiva*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo.
- Fajnzylber, F. (1989), *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 60 (LC/G.1534), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.89.II.G.5
- Ffrench-Davis, R. (1990), "Ventajas comparativas dinámicas: un planteamiento neoestructuralista", Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina, serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 63 (LC/G.1565-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 90.II.G.5.
- Gatto, F. y G. Yogue (1993), "Las PyMES argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica", *El desafío de la competitividad: la industria argentina en transformación*, B. Kosacoff (comp.), Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Gerchunoff, P. (1993), "Volvé política industrial", *Página 12*, Buenos Aires, 11 de julio.
- Gerchunoff, P. y G. Cánovas (1992), "Privatizaciones: la experiencia argentina", Buenos Aires, Instituto Di Tella, inédito.
- Hirschman, A. (1968), "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones", *El trimestre económico*, vol. 35, Nº 140, México, D.F.
- Katz, J. y B. Kosacoff (1989), "El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva" (LC/BUE/G.104), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Kosacoff, B. y D. Azpiazu (1989), "La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales" (LC/BUE/G.103), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Kosacoff, B. y G. Bezchinsky (1993), "De la sustitución de importaciones a la globalización. Las empresas transnacionales en la industria

- argentina", Proyecto CEPAL/Fundación Volkswagen: "The transformation of the Argentine economic system: Industry and international trade", Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, inédito.
- Lifschitz, E. y otros (1993), *Estimación de los niveles de protección nominal y efectiva legal*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Economía, marzo.
- Machinea, J. L. (1990), "Stabilization under Alfonsín's government a frustrated attempt", serie Documentos del CEDES, Nº 42, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1993), *Informe económico: año 1992*, año 1, Nº 4, Buenos Aires, Ministerio de Economía, Secretaría de Programación Económica, febrero.
- Nochteff, N. (1991), "Reestructuración industrial en la Argentina: regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes", *Desarrollo económico*, Nº 120, Buenos Aires.
- Nogués, J. (1978), "Protección nominal y efectiva: impacto de las reformas arancelarias durante 1976-1977", *Ensayos económicos* Nº 8, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina.
- Peres, W. (1993), "¿Dónde estamos en política industrial?", *Revista de la CEPAL*, Nº 51 (LC/G.1792-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Reich, R. (1991), *The Work of Nations*, Nueva York, Vintage Books.
- Rodríguez, C. (1979), "El plan argentino de estabilización del 20 de diciembre", serie Documento de trabajo, Nº 5, Buenos Aires, CEMA.
- Schvarzer, J. (1983), *Martínez de Hoz: La lógica política de la política económica*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA).
- Sourrouille, J. V., B. Kosacoff y J. Lucangeli (1985), *Transnacionalización y política económica en la Argentina*, Buenos Aires, Centro de Economía Transnacional (CET).
- Teubal, M. (1990), "Lineamientos para una política de desarrollo industrial y tecnológica. La aplicabilidad del concepto de las distorsiones del mercado", *Elementos para el diseño de política industriales y tecnológicas en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL Nº 63 (LC/G.1565-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 90.II.G.5.

CAPITULO IV

REESTRUCTURACION INDUSTRIAL EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD MACROECONOMICA. EL CASO DE BRASIL

JOSE CARLOS MIRANDA
UNICAM - Brasil

El presente trabajo ha sido originalmente preparado para el Segundo Seminario sobre Organización Industrial, Sistema Innovativo y Competitividad Internacional organizado por CEPAL en Termas del Corazón, Chile, en junio de 1994. El estudio forma parte del Programa de Investigaciones co-patrocinado por CEPAL/IDRC sobre el tema mencionado.

INTRODUCCION

La trayectoria de crecimiento con relativa estabilidad de precios de la economía brasileña en los años sesenta y setenta solo puede ser comprendida a partir de la hábil combinación de los siguientes elementos: capacidad de gasto y financiamiento del Estado, inversión directa extranjera, crédito internacional, y reinversión de las ganancias por las empresas públicas y privadas. Tal situación aun cuando comenzara a modificarse durante el segundo lustro de la década del setenta, se revirtió radicalmente a partir de 1981.

Desde ese momento y hasta el inicio de los años noventa, hubo nueve planes de estabilización, 15 políticas salariales, 19 modificaciones de reglas cambiarias, 22 propuestas de negociación de la deuda externa y 20 propuestas de ajuste fiscal del Estado. Esta serie de tentativas de ajuste muestra lo difícil que es para la economía brasileña obtener un equilibrio fiscal, monetario y cambiario simultáneamente.

Inicialmente, la elevación de los intereses internacionales en 1979 y los mecanismos institucionales creados para transferir al Estado la deuda privada en el exterior, afectaron la situación fiscal del gobierno. La posterior interrupción de los flujos de financiamiento externo, en un contexto de elevado endeudamiento público internacional y de déficit en transacciones corrientes, originó la adopción de desvalorizaciones reales de la moneda nacional como forma de ajustar la balanza de pagos (1983-1985). Como las ganancias comerciales obtenidas gracias a esta estrategia eran privadas y el Estado tenía que adquirirlas para acu-

Traducción del portugués realizada por la Sra. Helena Charalamby, CEPAL, Santiago de Chile.

mular reservas y pagar la deuda externa, la emisión de la deuda interna fue un corolario inevitable.

Dado el carácter inflacionario de la estrategia adoptada, se intentó neutralizarla a través de una política monetaria de elevados intereses y de un ajuste fiscal centrado en el recorte de gastos públicos, especialmente en las inversiones de las empresas estatales. Las consecuencias de este ajuste fueron una recesión sin precedentes y un significativo aumento del endeudamiento público interno que tuvo como contrapartida el recrudecimiento del proceso inflacionario y la difusión generalizada de moneda indexada. En aquel contexto, fue imposible neutralizar los efectos de la política cambiaria sobre la política fiscal y lograr que ésta fuera relativamente autónoma de los instrumentos de política monetaria. La contrapartida del sector externo ajustado fue un progresivo deterioro fiscal del estado, que se aproximó rápidamente a una posición financiera Ponzi, en que la deuda y los tributos financieros se autoalimentaban. Esta situación quedó nuevamente explícita en 1988 cuando se generó un superávit comercial de 19 billones de dólares para cancelar 13 billones de dólares de deuda proveniente de los servicios de la deuda, ocasionando una expansión de la deuda mobiliaria interna de 11 billones de dólares.

La complejidad de armonizar las políticas fiscal, monetaria y cambiaria reaparece en el Brasil a partir de 1992, sin embargo en una situación de superávit en la cuenta corriente, de significativas entradas de capitales de corto plazo y de liberalización del mercado financiero. La compra del superávit en divisas de manos de los exportados y la esterilización de los impactos monetarios de las entradas de capitales con títulos de la deuda pública, mientras se mantenía vigente una política monetaria de alta tasa de interés y de contención del crédito interno para combatir la inflación, elevaron en términos reales las obligaciones de la deuda interna en 323% en 1993. Estas pasaron de 1% del PIB en 1992 a 3,7% en 1993.

Reforzando la crisis fiscal del estado brasileño, se encuentra la combinación perversa de una insuficiente carga tributaria pero de un elevado peso de la misma sobre aquellos que son objeto de imposición, aumentando su resistencia a la necesaria elevación de los ingresos del sector público. Todos estos hechos se traducen en la insuficiencia del gasto público tanto para cubrir sus funciones sociales básicas, como para colocar a Brasil en forma más permanente en el juego competitivo del nuevo escenario internacional.

El logro de competitividad sistémica demanda nuevas inversiones tanto públicas como privadas, gran esfuerzo tecnológico y estrecha cooperación entre el estado y los capitales privados nacionales e internacionales, en la búsqueda de una nueva institucionalidad propicia para retomar el crecimiento y sostenerlo en el largo plazo. Dado el grado de madurez y de heterogeneidad de la estructura productiva brasileña y su elevado nivel de transnacionalización que permiten al Brasil una inserción internacional con diversificación de exportaciones por tipo de producto y mercados de destino, se hace poco probable la hipótesis de que el mercado hará por sí solo los ajustes y los cambios capaces de otorgar ventajas competitivas dinámicas. No se trata, obviamente de negar la relevancia de los procesos de liberalización comercial y financiera, tampoco de las privatizaciones como forma de redefinición institucional del Estado cuando se desea ampliar la inserción de la economía brasileña en el mercado global, pero sí de puntualizar que dichas acciones deben ser administradas a través de políticas industriales, tecnológicas, comerciales y financieras adecuadas al caso.

Simultáneamente, la redefinición institucional del Estado, reclama la rearticulación de los intereses privados a fin de superar las prácticas defensivas y rentísticas que vienen dificultando tanto la estabilización como la definición de un nuevo modelo de desarrollo para el Brasil. Diversos estudios de sociólogos y científicos políticos (Fiori, 1993; Souza y Lamounier, 1992, entre otros) convergen en la identificación de las razones de los fracasos de los diversos intentos de ajuste estructural en el Brasil y en la necesidad de una concepción estratégica de las elites para enfrentar el desafío del crecimiento con estabilidad monetaria. Según estos estudios, en ausencia de alianzas estratégicas entre los diversos grupos empresariales, y entre éstos el sistema financiero y el Estado, no hay coordinación estratégica de largo plazo que resulte viable.

Como consecuencia, la economía brasileña podía caracterizarse hasta antes del Plan Real de la siguiente forma: los agentes económicos disponían de elevada liquidez que utilizaban a muy corto plazo. Los bancos los captaban con tasas de interés elevadas para financiar la deuda pública. En condiciones de gran incertidumbre, los agentes económicos se mantenían a la defensiva, y exigían tasas de interés que impedían decisiones de inversión de más largo plazo. Paradójicamente, estos mismos agentes sabían que necesitaban efectuar grandes inver-

siones de restructuración competitiva. Sin embargo, no contaban con financiamiento adecuado en términos de plazos y de intereses, y no tenían un horizonte de planeamiento compatible con la evolución del mercado interno.

Se perpetuaba así un círculo vicioso donde desequilibrios macroeconómicos y conductas microeconómicas defensivas se autoalimentaban; donde trayectorias inestables de las macro-variables fundamentales condicionaban formas de reestructuración del sistema productivo, dinámicas institucionales y comportamientos de mercado que terminaban reforzando la inestabilidad macroeconómica original. Desde esta perspectiva el objetivo de este trabajo es mostrar cómo la inestabilidad monetaria, la crisis fiscal del estado brasileño y la indexación generalizada de la economía colaboraban en la gestación de las expectativas de los agentes económicos relevantes y éstas condicionaban un determinado tipo de reestructuración del sistema productivo muchas veces incoherente con las estrategias de competitividad de largo plazo de las empresas. Ello acabó dificultando tanto la estabilización económica como la definición de un nuevo modelo de desarrollo para el Brasil. Con tal propósito, se optó por la siguiente organización temática: la primera parte discute las principales características de los desequilibrios macroeconómicos desde la crisis de la deuda externa. La segunda muestra cómo reaccionó el sistema productivo frente a la inestabilidad macroeconómica y a las diversas políticas del Estado en términos de estrategias de reestructuración empresarial. Finalmente se hará un balance de la reestructuración industrial brasileña y breves comentarios sobre las perspectivas de inserción competitiva de la economía brasileña en el nuevo orden económico mundial.

I. DESEQUILIBRIOS MACROECONOMICOS E INFLACION

1. Dinámica inflacionaria e indexación

La elevación de los intereses internacionales, el segundo incremento del precio del petróleo y la interrupción del flujo de recursos externos llevaron a Brasil a su mayor crisis desde los años treinta. Además de sus efectos inmediatos sobre la balanza de pagos, estos eventos generaron respuestas de política económica que tuvieron efectos perjudiciales sobre los pasivos dolarizados de los agentes económicos

e inviabilizaron el ya entonces precario equilibrio macroeconómico interno. La prioridad concedida a la superación del desequilibrio externo a través de la obtención de superávit de la balanza comercial se basó en subsidios a las exportaciones, contención de las importaciones y sobre todo en la devaluación del cruzeiro con relación al dólar. Tal estrategia tuvo como contrapartida el deterioro fiscal y financiero del sector público.

En 1982, el sector público era el detector de 68% del total de la deuda externa de medio y largo plazo y parte importante de su pasivo estaba indexado al dólar. Por el contrario, tal indexación no regía para sus activos y sus ingresos. Esta era una configuración explosiva para enfrentar la política de devaluación real del cruzeiro intentada desde febrero de 1983 a octubre de 1985. Como consecuencia, la deuda externa del sector público (medida en moneda nacional constante) crece en varios órdenes de magnitud constituyéndose en una significativa carga para el equilibrio monetario-fiscal.

Durante el primer lustro de los años ochenta, la contrapartida del ajuste externo fue una política fiscal de recorte del gasto y una política monetaria de contención del crédito y la demanda. Con relación a la contención de los gastos públicos, el aspecto más importante fue la caída de las inversiones de las empresas estatales, que de 8,9% de PIB en 1979, se redujo a 2,5% del PIB en 1985. Este tipo de orientación determinó una caída aún mayor en la inversión privada, debido a la complementariedad que ésta tiene con la inversión del sector público, causando una fuerte retracción en el nivel de actividad económica. La recesión, en condiciones de elevación continua de los precios, impidió el aumento de los ingresos tributarios lo que significó la creación de nuevas tasas e impuestos tratando de reducir la brecha fiscal.

La ausencia de financiamiento externo, la inoperancia del ajuste fiscal y la liquidez de los agentes privados pusieron al mercado financiero interno como alternativa de financiamiento para el Estado. El endeudamiento público era usado para la adquisición de divisas que estaban en manos de los exportadores, para refinanciar el stock de la deuda y para el financiamiento de los déficit anuales, a través de la emisión de títulos públicos con corrección monetaria o cambiaria. Dichos títulos captaban las operaciones "overnight" de los agentes privados líquidos en el mercado financiero. En este contexto correspondía a la política del Banco Central solamente asegurar al ahorro privado las condiciones para que éste financiase internamente al sector

público: mantener elevadas tasas de interés real para las aplicaciones en títulos de la deuda pública; dar opción de indexación cambiaria como defensa contra el riesgo cambiario; y garantizar alta liquidez a los títulos, o sea, transformarlos en moneda indexada, cuya creación pasó a ser endógena al circuito financiero. Estos objetivos transformaron la política monetaria en totalmente pasiva y validaron las expectativas y presiones inflacionarias provenientes de las devaluaciones nominales del tipo de cambio. El objetivo de la autoridad monetaria de "fijar" una determinada tasa real de interés hizo que la oferta de moneda se hiciera completamente endógena y pasiva.

En este punto es importante señalar lo observado por Baer (1993:114) "de que en aquel período no se trataba de un problema de falta de ahorro (privado) interno. Había suficiente riqueza acumulada que fue canalizada para usos financieros que posibilitaron el creciente endeudamiento interno del sector público (...). Por lo tanto, no se trataba de una cuestión de incremento del ahorro, sino de que el ahorro disponible fuese canalizado para cubrir las crecientes necesidades de financiamiento del sector público".

A partir de ese momento todos los intentos de estabilización se enfrentaron a los siguientes problemas: volumen y liquidez del stock de deuda pública indexada; incapacidad de neutralizar los efectos macroeconómicos de la desconfianza de los agentes formadores de precios sin recurrir a cláusulas de indexación. Como consecuencia de tales restricciones, las decisiones de precio, producción, formación de stock y de cierre de contratos debían necesariamente incorporar garantías o mecanismos de defensa para evitar las pérdidas resultantes de la desvalorización esperada de la moneda. Tales garantías se tradujeron siempre en cláusulas de indexación monetaria y cambiaria que realimentaban la interconexión monetario-fiscal que los planes de estabilización pretendían desarticular. En este contexto el empleo de la política monetaria para mantener la confianza de los agentes o para combatir la inflación a través de elevadas tasas de interés, volvía a ser explosivo desde el punto de vista fiscal y destructivo desde el punto de vista del patrón monetario.

Para ilustrar esta afirmación podemos examinar el impacto monetario y cambiario que la política de manejo de la deuda externa tuvo sobre los resultados de las cuentas fiscales del Estado en 1988.

Con el objetivo de neutralizar la expansión de la liquidez resultante de las operaciones externas y de practicar una política monetaria

restrictiva para combatir la inflación, el gobierno incrementó drásticamente la colocación de títulos en el mercado, elevando la tasa de interés. Tal estrategia no consiguió controlar la liquidez pues los activos financieros no-monetarios se comportan como si fuesen moneda propiamente dicha. Su integración, provocó un alza de los ingresos financieros del sector público que deterioró definitivamente el ya abatido régimen monetario y las condiciones fiscales del estado, a pesar del intento de ajustar el presupuesto a través del alza de impuestos y de la reducción de los plazos de recolección de los mismos. Vale decir, en economías abiertas, cuando la tasa de interés es más alta que la tasa de crecimiento del producto, cualquier variación positiva de las reservas internacionales (o de los medios de pagos) lleva al crecimiento de la relación deuda interna/PIB. Consecuentemente, la acumulación de reservas cambiarias en situaciones donde la tasa de interés interna es mayor que la externa y que la tasa de crecimiento del producto, lleva a problemas fiscales aun cuando no haya déficit operacional.

El mismo sentido de causalidad puede observarse a partir de 1992. El resurgimiento del proceso inflacionario indujo a la multiplicación de los productos financieros indexados y como consecuencia, la expansión de M4. Las tentativas de combatirlo a través de políticas de elevados intereses y de esterilización de la contrapartida en moneda nacional del flujo de capitales externos, replanteó el problema de la expansión de la deuda pública en el mercado. Ello reafirma, por lo tanto, lo complejo que es obtener equilibrio monetario, fiscal y de balanza de pagos simultáneamente.

Las diversas opciones de aplicación financiera pasaron a combinar operaciones con títulos públicos y privados generalizando una vez más, la moneda indexada. Con esto la base monetaria perdió progresivamente correlación con los demás agregados monetarios. M4 se convirtió, a mediados de los años ochenta, en una función de demanda por moneda más estable. Tal evidencia llevó al propio Banco Mundial (1991) a reconocer que, en el caso brasileño, había una causalidad mutua entre M4 y el nivel de precios, siendo más fuerte la línea funcional que va de los precios hacia la cantidad de moneda.

La fragilidad financiera del Estado y la generalización de la moneda indexada como forma de sostener la acumulación privada, acabaron por destruir la confianza en la moneda nacional y generaron una situación bastante peculiar: los asalariados y segmentos empresariales con menor poder de mercado, trataban de recuperar la inflación ya ocurri-

da en tanto que los sectores de mayor poder de negociación anticipaban la inflación futura y de esa forma decretaban la muerte del padrón monetario nacional. ¿Qué hacer?

2. El plan real

El fracaso de los planes Collor I y II provocó el retorno de la inflación a una tasa mensual promedio de 14% en 1991. Desde entonces, el nivel medio mensual de dichas tasas se elevó a 23%, 31% y 43% en 1992, 1993 y el primer semestre de 1994, respectivamente. Frente a tal situación el Ministerio de Hacienda propuso una agenda para estabilizar la economía. Idealmente el Plan Real sería implementado en tres etapas. La primera consistiría en la redefinición del presupuesto para 1994 y la creación de un fondo social de emergencia (FSE) para 1994 y 1995, buscando garantizar un equilibrio temporal para las cuentas del gobierno. El ajuste intertemporal de las finanzas públicas dependería de la revisión del texto constitucional, en sus aspectos tributarios y previsionales así como de la aceleración del proceso de privatizaciones. Sin embargo la complejidad política de estas acciones, hizo que se postergaran para 1995.

La segunda fase consistiría en la creación de la Unidad Real de Valor (URV) que sería el único indexador (diario) de la economía. Con la URV se pretendía establecer una regla obligatoria para el ajuste de los salarios y se fijaron plazos para su adopción como padrón de indexación para los nuevos contratos comerciales y financieros y como referencia para la formación de precios. La introducción de la URV iniciaría la reforma monetaria propiciando una fase de transición hacia la estabilidad de precios.

La URV sería un padrón de valor que se integraría al sistema monetario nacional, con su cotización fijada diariamente por el Banco Central sobre la base de la pérdida (estimada) del poder de compra del cruzeiro real. Sus objetivos eran asegurar el fin de la inercia inflacionaria, recuperar la noción de una unidad de cuenta estable y facilitar el ajuste de precios relativos, considerados como condiciones necesarias para el inicio de la tercera fase del plan.

En esta etapa se concluiría la reforma monetaria con la creación del real: una moneda anclada en las reservas internacionales cuya paridad con el dólar americano sería fija. Se pretendía que, con este nuevo

régimen monetario, la oferta de moneda nacional creciese cuando los agentes económicos vendieran moneda extranjera a precio fijo al Banco Central, y se redujese cuando los agentes compraran divisas de la autoridad monetaria.

Hubo diversos contratiempos en la implementación del programa. Primero, los parámetros de conversión del cruzeiro real en URV empleando el promedio de la inflación pasada sólo regía para los salarios. Segundo, el pasaje de los precios a URV y de ésta denominación al real dio lugar a grandes olas de remarcación de precios, elevando el nivel absoluto de los precios en dólares. Tercero, la paridad (fija) del real con el dólar se inició sobrevalorizada, especialmente en función de los aumentos de precios ocurridos durante las últimas semanas de junio y que estuvieron por encima de los reajustes promedio practicados anteriormente. Cuarto, la gran variación de precios absolutos determinó cambios continuos en la estructura de precios relativos, principalmente en los bienes de consumo. Esto significa que la nueva moneda absorbió un cierto residuo inflacionario que de ser incorporado a los salarios promovería la reindexación de la economía.

Una segunda cuestión se refiere a los cambios de énfasis en el anclaje cambiario como instrumento-clave del Programa de estabilización. Para que aquél fuera eficaz necesitaba una moneda respaldada y convertible, cuya norma de emisión estuviera subordinada a la variación de la balanza de pagos y a la restricción presupuestaria del sector público. Estos dos atributos serían los que otorgarían credibilidad y estabilidad al real. Sin embargo, la medida provisoria de creación del real, significó para el Banco Central un lanzamiento contable en la "cuenta de respaldo monetario" de un monto de divisas equivalente a los reales de la "cuenta de emisión monetaria autorizada" (R\$ 8.5 billones en 1994). En lugar de la convertibilidad se creó una regla de emisión de base monetaria (teóricamente vinculada a la disponibilidad de dólares) para otorgar confianza a la nueva moneda. Para reforzar los instrumentos convencionales de control de la oferta monetaria, se modificaron las reglas de recolección necesarias; 100% sobre los aumentos registrados en los depósitos a la vista y 20% sobre el aumento de los depósitos a plazo, aceptaciones cambiarias y deventures.

En este contexto, el mantenimiento de la estabilidad no depende, como originalmente se pensaba, de un régimen de cambio fijo con moneda respaldada y convertible del cual derivarían la restricción de gastos del sector público y las reglas de creación monetaria y en que la

moneda no constituiría un instrumento activo de política macroeconómica. Depende, eso sí de la posibilidad de implementar una política de reglas restrictivas para la creación de moneda y de la estabilidad de los salarios nominales.

Tal cambio de dirección se explica por el desequilibrio fiscal potencial creciente que la primera fase del plan no tomó en cuenta, aún utilizando el FSE como un fondo de compensación de los impactos monetarios y cambiarios sobre el fisco; por la fragilidad que implicó respaldar la moneda con capitales de corto plazo; y por la precariedad de una moneda convertible frente a la presencia de un stock de títulos públicos y privados en un mercado con liquidez diaria. Así como la base monetaria, dicho stock generó derechos de propiedad de sus poseedores sobre las reservas cambiarias. En tales circunstancias un ancla monetaria nominal otorgaría mayor flexibilidad a corto plazo a la gestión macroeconómica, hasta que hubiera nuevas condiciones político-institucionales para la adopción de una moneda respaldada y convertible. Esta, en verdad, constituiría la última etapa del Plan real.

II. CONDUCTAS EMPRESARIALES EN AMBIENTES INESTABLES

La inestabilidad macroeconómica y el fracaso de las diversas tentativas de estabilización en Brasil desde los inicios de los ochenta, provocaron comportamientos adaptativos tanto de empresas como de instituciones económicas. Dichos comportamientos adaptativos contribuyeron a la cristalización de los desequilibrios originales y disminuyeron, progresivamente, la eficacia de los instrumentos de política económica. Tales circunstancias acabaron por convalidar la opción preferencial de los agentes económicos por conductas defensivas. Así se estableció un círculo vicioso donde los desequilibrios macroeconómicos y las conductas microeconómicas defensivas se retroalimentaban.

Como lo recalcan Frenkel y Fanelli en el capítulo introductorio de este libro, trayectorias inestables de las variables macroeconómicas fundamentales acaban influyendo de manera efectiva en la estructura productiva —a través de la elección de actividades, tecnologías y de recomposiciones de portafolio en condiciones de evaluación limitada del cálculo y del riesgo económico, por parte de las empresas que son subóptimas desde el punto de vista de la estrategia de largo plazo de

las mismas—. Tales situaciones no sólo conllevan cambios en la propia estructura microeconómica sino que también pueden generar mecanismos de ajuste en situaciones de desequilibrio que conducen a trayectorias macroeconómicas explosivas.

En este sentido, una economía crónicamente inflacionaria como la brasileña, con una moneda indexada, con un sistema financiero sofisticado pero restringido a operaciones de cortísimo plazo y con estancamiento del mercado interno, tendió a moldear estrategias microeconómicas de carácter rentístico. En éstas la inversión tenía como objetivo especialmente diluir el riesgo sistémico vía ampliación y diversificación de cartera. Como consecuencia de esto, resultaron ser estrategias poco preocupadas por la diversificación industrial y por la captura de sinergias internas a las empresas o a los grupos económicos. La diversificación fue más bien una búsqueda de activos seguros y de alta liquidez que una forma de consolidación o ampliación de ventajas competitivas.

Dentro de la misma óptica defensiva, las inversiones se realizaron básicamente, con capital propio. Aun cuando tal opción protegía a las empresas de la volatilidad de las políticas de interés y resultaba de la propia debilidad del mercado de crédito de largo plazo, también limitaba la capacidad de expansión del sistema productivo y reforzaba la represión del sistema financiero doméstico. Por lo general, y a fin de evitar la intermediación bancaria, tendieron a agruparse empresas con diferentes períodos de rotación del capital y con distintos ciclos productivos para evitar los intereses bancarios y no por la búsqueda de mayor coherencia tecno-productiva.

En tal contexto, consideraciones concernientes a los encadenamientos productivos, a las oportunidades tecnológicas y a la coherencia económico-organizacional corporativa fueron dejadas de lado frente a las vicisitudes de la coyuntura y por los efectos de las políticas macroeconómicas. Tal influencia limitó el diseño del horizonte de expansión de las empresas; alteró las decisiones de producción y los criterios de formación de precios disminuyendo la competencia entre las mismas; hizo más compleja la planificación organizacional, reduciendo la eficiencia sistémica; e inhibió el desarrollo de nuevos productos y procesos productivos. Es decir, impidió el surgimiento de un núcleo de competencias y capacidades sistémicas necesarias para la coherencia de la rama empresarial a largo plazo.

Las trayectorias de ajuste defensivo, que tienen como objetivo la

preservación de las actividades rentables y la protección patrimonial de las empresas, fueron las predominantes en Brasil desde los años ochenta, como lo señaló la encuesta de campo realizada a 662 empresas de 32 sectores industriales por el Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB) (1993). Debemos además considerar que las expectativas de los diferentes agentes son heterogéneas frente a un mismo contexto, ya sea porque el comportamiento de las variables macroeconómicas y las opciones de política pública los afecta de manera distinta, o porque las evaluaciones acerca de las consecuencias futuras de un mismo evento no son necesariamente idénticos. La previsión de los agentes depende tanto de los juicios por ellos realizados sobre el acontecimiento más probable, como de la confianza que tienen en tal juicio. Por ejemplo, mientras que para algunos empresarios la inestabilidad y la gran incertidumbre con relación al futuro generaron comportamientos defensivo-especulativos, para otros significó reforzar opciones de consolidación de actividades estratégicas que proporcionaban mayor capacidad de reacción frente a escenarios disruptivos.

Desde esta perspectiva, existieron otras influencias —relacionadas con el perfil industrial de los grupos y de las empresas y del espacio competitivo en que actuaban— que redireccionaron las estrategias empresariales hacia la diversificación o especialización productiva incluso en ambientes crónicamente inestables. Las especificidades sectoriales, de los grupos económicos y de sus espacios competitivos, son importantes para la definición de las estrategias empresariales pudiendo, en ciertas circunstancias, contrarrestar los efectos perversos de la volatilidad del ambiente macroeconómico. En este sentido el análisis que seguidamente intentamos de la reestructuración del sistema productivo brasileño en las décadas del ochenta y noventa, considerará la interacción de estos aspectos como elemento explicativo fundamental de las diversas estrategias empresariales observadas.

1. Estrategias de reestructuración en los años ochenta

A modo de introducción se debe recalcar que las estrategias empresariales, la progresiva disfuncionalidad de las instituciones económicas y las paradojas que fueron resultando de las políticas macroeconómicas, no constituyen fenómenos exclusivamente de naturaleza económica. Son elementos dinámicos de un proceso de transición de

un padrón de desarrollo capitalista agotado frente a un nuevo modelo cuyos contornos emergen durante su propia constitución. Como señala Fiori (1993), esto involucra dos procesos conflictivos que obedecen a lógicas que, aunque autónomas, están sin embargo interconectadas: el de las mutaciones micro y macroeconómicas y el de las transformaciones institucionales. Tales cambios vienen gestando nuevas realidades y sinergias, especialmente en el plano de los desequilibrios macroeconómicos y éstos acaban generando un círculo vicioso, que se expresa en el avance de los niveles inflacionarios con que opera la economía, en la impotencia de la política económica, en la difusión de expectativas negativas y, como consecuencia, en comportamientos heterogéneos y muchas veces sólo coyunturales de los agentes económicos.

Cronológicamente el primer aspecto de estas interconexiones fueron los mecanismos institucionales creados para transferir la deuda privada en el exterior a manos del sector público, y para generalizar los mecanismos de indexación de la economía. Estos fueron factores primordiales para preservar la capacidad de acumulación de las empresas a pesar de la recesión y de la inestabilidad económica en los inicios de la década de los años ochenta. Las grandes empresas redujeron así su grado de endeudamiento y ello les permitió aplicar sus recursos ociosos en el mercado financiero y adquirir nuevos activos reales. Para algunos grupos industriales brasileños el elevado grado de liquidez constituyó, también, una poderosa fuente de recursos para la adquisición de empresas consideradas rentables o estratégicas para su futura expansión.

Fue durante este período —caracterizado por la reducción del nivel de endeudamiento medio de las empresas, por la ampliación de los márgenes de ganancia (principalmente por resultados no operacionales) y por la disminución de las inversiones— que las estrategias defensivas y rentísticas se tornaron hegemónicas. La capacidad reactiva de las empresas privadas líderes buscó, fundamentalmente, la preservación del valor patrimonial existente. La desinversión de la deuda significó reducir, al máximo, el riesgo de insolvencia frente a la coyuntura recesiva, aun cuando esto significara, a mediano plazo, bajo ritmo de inversión con el consecuente envejecimiento de las estructuras de producción y de las líneas de producto.

Un segundo punto importante para resaltar es que la prioridad concedida por Brasil a la superación del desequilibrio externo a partir de una política de cambio real fijo (a veces desvalorizado), de subsi-

dios a las exportaciones y de contención de las importaciones, fue crucial para retomar el crecimiento y para la dinamización de las estrategias de diversificación y de reestructuración del sector de bienes comerciables. El nivel y la estabilidad de la tasa de cambio fueron en verdad el único factor macroeconómico que actuó favorablemente con relación a la formación de expectativas. Esto fue crucial para los superávits comerciales obtenidos tanto por la diversificación de la nómina de productos exportados como por el aumento de los mercados externos cubiertos. Además fue determinante para superar la recesión de 1981-1983 y para la recuperación del nivel de empleo y condicionó la asignación de recursos del período, propiciando inversiones y actividades direccionadas hacia el mercado externo.

Una investigación realizada por el IE/UNICAMP (1994) a los 19 mayores grupos industriales nacionales reveló que todos ellos trataron de insertarse en el mercado externo durante dichos años y que pocos lo hicieron a expensas de abandonar el mercado interno. Esta opción preferencial por el mercado interno por parte de los grupos económicos nacionales sería luego reforzada por la recuperación del nivel de actividad económica y de inversión que se logró en 1986. Por lo tanto, durante este período, los principales grupos económicos nacionales no adoptaron una estrategia radicalmente exportadora de reestructuración. Fueron más allá, eso sí, de conductas netamente rentísticas. Liquidez y capacidad de autofinanciamiento se tomaron condicionantes de estrategias que tenían como objetivo el control del mercado. Los grupos reforzaron sus posiciones competitivas adquiriendo competidores, verticalizándose "hacia adelante" (intentando controlar la demanda), "hacia atrás" (con la adquisición de proveedores de insumos); compraron empresas estratégicas para el control de sus áreas de expansión y, con menos frecuencia, diversificaron líneas de producción explorando sinergias, como puede observarse en el cuadro siguiente:

Pese a que esta fue la tendencia de varios de los grupos nacionales líderes, ella no puede ser generalizada como la estrategia empresarial del período. En la mayor parte de las empresas prevalecieron conductas defensivas. Ajustes primordialmente financieros y de mantenimiento de los márgenes de ganancia que colocaron en un plan subalterno la inversión en nuevas unidades fabriles y reiteraron la debilidad tecnológica ya presente en las estructuras empresariales brasileñas. La lógica de defensa patrimonial que prevaleció implicó estrategias conservadoras de diversificación caracterizadas por la compra de empresas sólidas

Cuadro. Perfil industrial de los grupos seleccionados

GRUPOS	1980	1989	1992-1993
Macline	Electrónica de consumo Automatización de servicios Finanzas	Electrónica de consumo Automatización de servicios Microelectrónica Computadores Telecomunicaciones Finanzas	Electrónica de consumo (segmento) Automatización de servicios (segmento) Microelectrónica (paralizada) Telecomunicaciones
ABC-ALGAR	Agropecuaria (segmento) Servicios telefónicos Comercio y servicios. Inmuebles Turismo	Agropecuaria Servicios telefónicos Telecomunicaciones Computadores Agroindustria (soya) Frigoríficos Comercio y servicios Inmuebles Turismo	Agropecuaria Servicios telefónicos Telecomunicaciones (segmento) Agroindustria (soya) Frigoríficos (paralizadas) Comercio y Servicios Inmuebles Turismo
DOCAS	Finanzas Servicios portuarios Telecomunicaciones Agropecuaria Inmuebles	Finanzas Telecomunicaciones Computadores Equipos periferia Agropecuaria Inmuebles	Finanzas Agropecuaria Inmuebles
Gerdau	Siderurgia Comercio Reforestación	Siderurgia Comercio Reforestación Servicios informática Siderurgia	Siderurgia Comercio Reforestación Servicios informática

Cuadro. Perfil industrial de los grupos seleccionados (*continuación*)

Villares	Siderurgia Maquinaria y equipos industriales Fundición "pesada"	Maquinaria y equipos industriales Automatización industrial Fundición "pesada"	Siderurgia maquinaria y equipos industrial (segmento)
Belgo Minera	Siderurgia Minería Reforestación	Siderurgia Minería Reforestación Metalurgia	Siderurgia Minería Reforestación. Metalurgia
COFAP	Autopartes	Autopartes Electrónica (embarcada)	Autopartes Electrónica (embarcada)
Metal Leve	Autopartes Maquinaria equipos industriales Agroindustria (jugos)	Autopartes Maquinaria equipos industriales Automatización industrial	Autopartes
Weg	Electromecánica	Electromecánica Componentes electrónicos Automatización Industrial Química-Pinturas Reforestación Frigoríficos Alimentos (pesca)	Electromecánica Componentes electrónicos Automatización Industrial Química-Pinturas Reforestación Frigoríficos Alimentos (pesca)
Hering	Textil y confecciones Agroindustria (soya)	Textil y confecciones Agroindustria (soya) Frigoríficos Industria carnes embutidas Industria derivada aceites vegetales	Textil y confecciones Agroindustria (soya) Frigoríficos Industria carnes embutidas Industria derivada aceites vegetales

Cuadro. Perfil industrial de los grupos seleccionados (*continuación*)

Vicuña	Textil y confecciones Agropecuaria	Textil y confecciones Agropecuaria	Textil y confecciones Agropecuaria Siderurgia
Born	Textil y confecciones Molinos Agroindustria (soya) Industria derivada aceites vegetales Pinturas y barnices Minero-Química Minerales Inmuebles	Textil y confecciones Molinos Agroindustria (soya) Industria derivada aceites vegetales Pinturas y barnices Minero-Química Minerales Inmuebles Finanzas/Seguros Cemento Computadores Servicios de informática	Textil y confecciones Molinos Agroindustria (soya) Industria derivada aceites vegetales Pinturas y barnices Minero-Química Minerales Inmobiliaria (paralizada) Cemento
Sadía	Agropecuaria Frigoríficos Molinos Agroindustria (soya)	Agropecuaria Frigoríficos Molinos Agroindustria (soya) Industria carnes embutidas Industria derivados aceites vegetales	Agropecuaria Frigoríficos Molinos Agroindustria (soya) Industria carnes embutidas Industria derivados aceites vegetales Industria masas alimenticias
Perdigão	Agropecuaria Frigoríficos Molinos	Agropecuaria Frigoríficos Molinos Industria carnes embutidas Agroindustria (soya)	Agropecuaria Frigoríficos Molinos Industria carnes embutidas Agroindustria (soya)

Cuadro. Perfil industrial de los grupos seleccionados (*continuación*)

Votorantin	Cemento Aluminio Siderurgia Metalurgia Química Minerales	Cemento Aluminio Siderurgia Metalurgia Química Minerales Papel y Celulosa	Cemento Aluminio Siderurgia Metalurgia Química Minerales Papel y celulosa Agroindustria (jugos)
Klabin	Papel y cartón Maderas Reforestadoras Cerámicas	Papel y cartón Maderas Reforestadoras	Papel y cartón Maderas Reforestadoras
Suzano	Papel y cartón Maderas Reforestadoras Petroquímica	Papel y cartón Maderas Reforestadoras Petroquímica Diversos	Papel y cartón Maderas Reforestadoras Petroquímica
Caemi	Minerales Siderurgia Celulosa Papel Frigoríficos Apropecuaria Agroindustria	Minerales Celulosa Papel	Minerales Celulosa Siderurgia
Matarazzo	Industria de masas alimenticias Industria derivados aceites vegetales Plásticos y derivados Hilos e Hilandería Metalurgia Cemento Minerales Papel y cartón Química Azúcar y alcohol Agropecuaria Comercio Inmuebles	Industria derivadas aceites vegetales Plásticos y derivados Metalurgia Minerales Papel y cartón Química Azúcar y alcohol Agropecuaria Comercio Inmuebles	

y capaces de mantener la rentabilidad aún en escenarios de creciente inseguridad; por la adquisición de acciones en empresas líderes del mercado; por la diversificación del riesgo mediante la dispersión de activos reales y financieros en carteras más amplias y por la adquisición de empresas mineras, reforestadoras, inmobiliarias y de tierras, o sea, de activos que funcionaban como reserva de valor. Esta última opción fue generalizándose a medida que aumentaba el riesgo de las colocaciones financieras, ya sea por el alza inflacionaria a partir de 1988, o por el elevado stock de la deuda pública en el mercado, fuente principal de inversión financiera de las empresas, aumentando los temores acerca de un posible desfalco o incumplimiento gubernamental.

Finalmente, un tercer factor condicionante de las estrategias empresariales fue el cambio del paradigma tecnológico en un contexto de protección del mercado interno y vigencia de políticas industriales sectoriales. La falta de tradición de inversiones en P&D de las empresas brasileñas y la concentración de la innovación tecnológica en las corporaciones transnacionales, redujeron la importancia de las nuevas oportunidades tecnológicas como inductoras de estrategias de reestructuración, por parte de los grupos económicos nacionales. Como señala Ruiz (1994) pocos grupos fueron capaces de mostrar una estrategia que aprovechara verdaderamente las oportunidades tecnológicas. Muchas acciones en esta dirección fracasaron o no se desarrollaron (Metal Leve y Villares, por ejemplo). Otras se debilitaron y su propia continuidad fue cuestionada (Sharp, Weg).

2. La redefinición de las conductas empresariales en los años noventa

La presente década comenzó en Brasil con una profunda recesión, ocasionando una caída de 9% del producto industrial acumulado entre 1990 y 1992. Concomitantemente se adoptó una política de liberalización comercial que eliminó las restricciones administrativas y redujo los aranceles de importación y las exenciones fiscales previstas en los regímenes especiales de importación. Se redujeron las tarifas aduaneras promedio a 322% en 1990, 253% en 1991, 212% en 1992, 171% en 1993 y 14,2% en 1994. En octubre de 1992 fue abolida la reserva de mercado para el área de informática y aprobada la nueva ley de software compatible con la deseada apertura del mercado interno.

Estos cambios fueron acompañados por el abandono de las políti-

cas industriales de carácter vertical prevalecientes en los años ochenta, en beneficio de medidas horizontales destinadas a corregir las distorsiones del mercado y a promover externalidades generales para la industria. Finalmente, en julio de 1994 se adoptó un plan de estabilización que involucra un régimen cambiario más adecuado para el mantenimiento de la estabilidad monetaria y sin un compromiso inmediato con el logro de superávit comercial con el exterior.

La recesión y la apertura comercial obligaron a las empresas a efectuar nuevos ajustes en sus niveles de producción en el marco de sus estrategias de expansión de largo plazo. Por lo general, observamos cambios en contra de actividades intensivas en tecnología y no exportadoras y el cierre de plantas ineficientes o marginales. La reestructuración de los años noventa se centró en cuatro direcciones básicas: concentración selectiva en las áreas de competencia (véase cuadro); reducción de los niveles de integración vertical con ampliación del contenido de importación de partes y componentes; reorganización y compactación de procesos y "layouts" de planta, y reducción de las jerarquías y niveles organizativos. Prevalecieron las estrategias de especialización sectorial e intrasectorial.

Las industrias electrónicas y de bienes de capital fueron las más afectadas por este nuevo contexto macroeconómico. La investigación realizada por el IE/UNICAMP (1991) sobre la industria de informática reveló que la liberalización comercial y la nueva ley de informática cambiaron radicalmente el ambiente competitivo de las empresas en funcionamiento. Los productos de las empresas nacionales pasaron a competir con los internacionales. Además los productos nacionales se tornaron factibles de ser producidos por empresas extranjeras que se instalasen localmente o a través de "joint ventures" entre firmas locales y extranjeras. Con esto la estrategia de especialización productiva de la industria informática adquirió un nuevo sentido. Se buscó la reducción del "mix" de productos y el saneamiento de las actividades productivas a partir de la posibilidad de importación de subconjuntos y componentes que integran los equipamientos o sistemas de información. Por ejemplo, la Itaotec, holding de un conjunto de empresas de la industria electrónica, realizó un profundo programa de racionalización de sus empresas y adoptó una política agresiva de asociación con firmas líderes mundiales (IBM, Microsoft, INTEL, y Canon) en los sectores donde actúa, para asegurar capacitación tecnológica y capacidad competitiva en el mercado brasileño.

La reducción de costos, el mejoramiento de la calidad de los productos y las políticas de asociación estratégica con grandes grupos externos, constituyen el eje fundamental de la estrategia de reestructuración. Estas características también marcan la reestructuración en las subsidiarias de transnacionales instaladas en el Brasil. Un muestra realizada por la CEPAL (1992) deja en evidencia que el ajuste que se viene realizando se centra fundamentalmente en cambios organizacionales de las plantas, racionalización del proceso productivo, especialización de productos y reducción del nivel de integración vertical de la producción, en lugar de inversiones en nueva capacidad instalada.

El balance de la reestructuración industrial realizado por el ECIB (1993) revela que aunque los ajustes emprendidos aumentaron la eficiencia y la calidad de la industria, ellos no han motivado una actualización o renovación significativa del parque industrial del Brasil, desde el punto de vista de su competitividad internacional. Ello se ha traducido en el saneamiento de la producción con el abandono de líneas de mayor nivel tecnológico en favor de productos más estandarizados. En algunos sectores se redujo considerablemente el grado de integración vertical, substituyéndose la fabricación local de partes, piezas y componentes por importaciones. Este proceso de "downgrading" de la producción viene generando un significativo alejamiento de la estructura industrial nacional de los segmentos más dinámicos del patrón de consumo de los países industrializados y del comercio internacional.

Con relación al comportamiento de las exportaciones es innegable el avance de la competitividad de algunos sectores y de un cierto número de empresas líderes que se reestructuraron en los años ochenta en función del mercado externo. En la década del noventa, este segmento empresarial reafirmó tal estrategia aumentando su inserción competitiva en el comercio internacional. Debemos observar, sin embargo, que las exportaciones de los sectores de mejor desempeño están concentradas en "commodities" estandarizados y de bajo valor agregado, cuyos mercados presentan bajo dinamismo, exceso estructural de oferta y agresiva competencia de precios.

Con relación al comportamiento de los bienes comerciables cabe observar que la apertura comercial en el Brasil fue realizada en un contexto de cambio real fijo y sobrevaluado. Con el Plan Real el cambio nominal se tornó fijo pero ha tendido a apreciarse en términos reales. En el caso de que esta estrategia de estabilización se mantenga,

cambiará radicalmente el contexto de formación de expectativas del segmento exportador. De 1990 a 1992, debido a la recesión interna, las importaciones se mantuvieron en un nivel promedio de US\$ 20.6 billones, 10% superior al nivel anterior a la apertura comercial. Las exportaciones registraron un valor promedio anual de US\$ 33 billones, no disparejando de los resultados del 1988 y 1989.

En 1993 la economía brasileña volvió a crecer, con una elevación del producto industrial de 9%. En ese año tanto las exportaciones como las importaciones se expandieron, lográndose mantener un superávit comercial del orden de 13 billones de dólares. En el primer semestre de 1994 se registró la misma tendencia del año anterior. Tales resultados muestran que las exportaciones continúan creciendo a una tasa mayor que el producto interno, constituyéndose ello en un factor de dinamización del crecimiento. Ello sugiere que se ha producido un incremento de la productividad en el sector exportador y que el nivel y la estabilidad de la tasa de cambio mantuvo el precio relativo de los bienes exportados, siendo ello un factor importante de competitividad. Desde esta perspectiva, el cambio en la política cambiaria, admitiendo la apreciación del real con relación al dólar, afectará el comportamiento futuro de la balanza comercial e inducirá a mediano plazo, una nueva reestructuración en el segmento de los bienes transables, con una reducción de la gama de productos, la contracción del número de plantas exportadoras y la disminución del valor agregado doméstico contenido en las exportaciones.

III. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

A pesar de la elevada inestabilidad macroeconómica y del predominio de estrategias empresariales defensivas, la matriz de relaciones interindustriales brasileña logró preservar sus articulaciones fundamentales. No hubo desindustrialización significativa, y llegamos a la etapa actual con sectores de elevada capacidad competitiva internacional como son: aceite de soya, jugos concentrados, petroquímica, aluminio, papel y celulosa, máquinas-herramientas convencionales y equipos de automatización bancaria y comercial, impresoras terminales de exhibición, sistemas de automatización industrial y softwares explicativos. En estas industrias prevalecen niveles elevados de eficiencia productiva, buena capacidad de gestión de procesos, escalas técnicas adecuadas,

actualización tecnológica de procesos y buen desempeño en el comercio exterior.

Sin embargo, la búsqueda de mercados más dinámicos a través de la mejoría de los productos y del "upgrading" del patrón de exportación encuentra obstáculos tanto en las barreras técnicas al comercio, que es dable observar en muchos mercados, como en las deficiencias de capacitación en P&D y en la insuficiencia de la integración productiva, comercial y financiera de las empresas brasileñas. Agregado a esto, está el hecho de que el aprendizaje de las empresas locales se forjó en el contexto de un tipo de cambio nominal "reptante", hecho que fue alterado por el actual plan de estabilización con repercusiones todavía impredecibles.

Junto a estos segmentos dinámicos de la economía coexisten otros que poseen nítidas deficiencias competitivas: frigoríficos, la industria láctea, los textiles y el vestuario, calzados de cuero, electrónica de consumo, muebles de madera, cerámicas de revestimiento, cemento, plásticos para la construcción civil, y la industria gráfica, autopiezas, automovilística y aeronáutica. En su gran mayoría son sectores volcados hacia el mercado interno donde la inestabilidad, la mala distribución de la renta y la consecuente contracción del consumo vienen inhibiendo las inversiones en nuevos equipos. Predominan los equipos obsoletos y elevados niveles de capacidad ociosa que postergan la introducción de innovaciones de producto.

Otro punto importante detectado por la encuesta de campo del ECIB (1993) fue que, a pesar de la retracción del mercado interno, ha habido estrategias de racionalización de la producción y aumento de la eficiencia en diversas empresas, pero que ello también dio origen a prácticas no competitivas. Especialmente en los sectores textil, agroindustrial y de materiales de construcción, se han registrado estrategias depredatorias por parte de firmas con mayor capacidad de negociación, que han derivado hacia mercados informales diversas actividades previamente realizadas en planta con la consecuente degradación de las condiciones de trabajo, evasión fiscal y reducción de costo por el deterioro de la calidad de los productos. Redes eficaces de subcontratistas son aún difíciles de conseguir en el contexto brasileño, tanto en lo que atañe a los esquemas de cooperación horizontal o vertical entre empresas, como a la integración de la industria con la infraestructura tecnológica. No ha habido aún una transformación radical de las estrategias defensivas en búsqueda de mayor competitividad: innovaciones

en proceso y organización de la producción; inversiones en nuevos equipos; cambios en las relaciones proveedor-cliente e introducción de productos con mayor valor agregado.

En los sectores situados en la base de los complejos metal-mecánico, agroindustrial, de celulosa y papel, químico y material de construcción, donde la existencia de empresas nacionales es extensiva, el desafío competitivo ha significado pasar a segmentos de mercado de mayor valor agregado y de competencia más agresiva. Esto reclama un mayor esfuerzo tecnológico y de ventas y requeriría políticas públicas específicas de apoyo. En los sectores de bienes de capital y electrónica conviven empresas extranjeras, (especializadas o diversificadas y de gran porte) y nacionales (verticalizadas y diversificadas pero sin conexiones con grandes grupos económicos o con bancos). Aquí el desafío competitivo implicaría procesos de fusión, especialización, búsqueda de asociaciones con otras empresas, inclusive extranjeras, todavía ausentes en el mercado brasileño, y capacidad para innovar. Acciones de esta naturaleza, deberían partir de empresas individuales, grupos o cámaras empresariales. En las industrias de consumo final, el estancamiento de los últimos años y la mala distribución de la renta del país constituyen trabas a la introducción del progreso técnico y al mejoramiento de la calidad de los productos. Este fue el grupo de industrias más afectado por los desequilibrios macroeconómicos y por la incapacidad del Estado de formular e implementar políticas sectoriales y sociales adecuadas.

En consecuencia, la profundización de la reestructuración involucra al menos dos aspectos. Primero, el montaje de conexiones y alianzas estratégicas entre las distintas empresas privadas, nacionales e internacionales y con el sistema financiero público y privado, a fin de combinar eficazmente financiamiento y capacidad técnico-productiva. Segundo, el diseño, en el interior del aparato del Estado, de políticas industriales, tecnológicas y comerciales compatibles con las demandas de las nuevas tecnologías y formas de organización de la producción.

Por lo tanto el sector público debería asumir un papel más gestor y menos interventor, con una nueva institucionalidad coherente con los cambios necesarios en las estructuras de decisión. Tales cambios deberían sustituir la volatilidad institucional y la falta de recursos hasta ahora dominantes, por esquemas más orgánicos, discriminadamente aplicables tanto a los sectores públicos como privados. Tratando de estimular las redes empresariales, las alianzas estratégicas, y el desarrollo de nue-

vas modalidades de acción, cuyo criterio de elegibilidad se base primordialmente en su poder catalizador. Se hace necesario, sobre todo, efectuar cambios radicales en las políticas de financiamiento. Tradicionalmente, los instrumentos estatales de inducción del comportamiento privado se basaban en la capacidad de extracción de recursos fiscales por parte del Estado, que éste luego distribuía a través de subsidios fiscales y crediticios. Actualmente, dada la madurez del sector industrial y la escala alcanzada por los sectores de la industria de transformación y de los servicios de utilidad pública, la composición de los recursos debería modificarse en el sentido de lograr un mejor funcionamiento del mercado de capitales, más crédito y menos fiscalización.

En síntesis, que las tareas que las políticas industrial y tecnológica del Estado deberían cubrir en el futuro para apoyar la modernización sistémica de la estructura productiva brasileña, mejorando las externalidades, los encadenamientos interindustriales y las sinergias de los grupos empresariales, son enormes y por lo demás complejas. Su exploración en detalle escapa al propósito de este trabajo. Estas cuestiones sólo fueron introducidas para mostrar que el logro del equilibrio macroeconómico constituye condición necesaria pero no suficiente para lograr un modelo alternativo de desarrollo para la sociedad brasileña. Este sólo podrá ser alcanzado a partir de la creación de un juego de suma positiva basado en la cooperación pactada entre los agentes económicos privados y el Estado. Este es el proceso social que guiará la transición desde la estabilización macroeconómica al crecimiento autosustentable de largo plazo.

BIBLIOGRAFIA

- Souza, A.; B. Lamounier,(org.) (1992). *As elites brasileiras e a modernização do setor público: um debate*. São Paulo, IDESP. Ed. Sumaré, Série Seminários e Debates.
- Baer, M. (1993), *O Rumo Perdido: a crise fiscal e financeira do Estado Brasileiro*; Ed. Paz e Terra, S.P.
- Rodriguez, C. A. (1991), "Inflation in Brazil; World Bank"; mimeo; Maio CEPAL/ONU (1994), Segundo Seminário sobre Organização Industrial, Sistema Inovativo e Competitividade Internacional; Chile, Junho.

- IE/UNICAMP-IEI/UFRJ (1993), "Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB)"; mimeo.
- Fiori, J. L. (1993), "Ajuste, Transição e Governabilidade: o Enigma Brasileiro", en *Desajuste Global e Modernização Conservadora*; Ed. Paz e Terra, S.P.
- IE/UNICAMP (1994), "Estudo de Grupos Econômicos Brasileiros Seleccionados"; mimeo, Maio.
- IE/UNICAMP (1991), "Indústria da Informática Brasileira no Contexto da Nova Política Industrial e Tecnológica"; mimeo, Dezembro.
- Ruiz, R. M. (1994), "Estratégia Empresarial e Reestruturação Industrial (1980-1992): Um Estudo de Grupos Econômicos Seleccionados; Dissertação de Mestrado"; IE/UNICAMP, mimeo.
- CEPAL/ONU (1992), "Empresas Brasileiras de Capital Estrangeiro e Transformação Produtiva na Indústria Manufatureira no Brasil"; Chile, mimeo.

CAPITULO V

UN BALANCE DE LA TRANSFORMACION INDUSTRIAL EN MEXICO

JOSE CASAR
UNAM, México

El presente trabajo ha sido originalmente preparado para el Segundo Seminario sobre Organización Industrial, Sistema Innovativo y Competitividad Internacional organizado por CEPAL en Termas del Corazón, Chile, en junio de 1994. El estudio forma parte del Programa de Investigaciones co-patrocinado por CEPAL/IDRC sobre el tema mencionado.

INTRODUCCIÓN ¹

A partir de la crisis de la deuda el entorno en el que se desarrollaba la actividad de las empresas industriales se modificó radicalmente. El cambio en las condiciones macroeconómicas —tanto en lo que se refiere a los niveles relativos de los precios clave, como en lo que hace al dinamismo de la demanda— y el proceso de reforma de la política comercial y el marco regulatorio de la economía, alteraron de manera profunda la rentabilidad relativa de las distintas actividades industriales y de los diferentes mercados que dichas actividades atendían. Tanto por el lado de las condiciones de oferta como de las de demanda, se canceló la viabilidad de comportamientos a los que las empresas se habían acostumbrado durante años, al mismo tiempo que se abrieron nuevas oportunidades para las empresas que pudieran adaptarse. La primera sección de este ensayo delinea algunos de los principales cambios en la estructura y el comportamiento de la industria como resultado de los esfuerzos de las empresas industriales por ajustar sus operaciones a las nuevas condiciones.

El resultado agregado de los cambios experimentados por la industria en los últimos doce años puede caracterizarse como un ver-

1 Este ensayo se basa en trabajos previos del autor, en particular en Casar (1993, 1994), y Casar y Clavijo (1994). Los dos últimos forman parte de un amplio proyecto de investigación sobre la industria mexicana y la política industrial. Los resultados de este proyecto forman parte de un libro editado por el autor y por Fernando Clavijo. A él en particular, y a los autores de los estudios sectoriales que se incluyen ahí, se deben buena parte de los aciertos que pudiera contener este ensayo. Los errores, sin embargo, son responsabilidad del autor.

dadero cambio en el patrón de desarrollo de México. La forma de insertarse en la economía internacional; el papel de los distintos sectores y agentes; y el patrón de especialización productiva y comercial de la economía se han transformado sustancialmente. Este nuevo patrón de desarrollo requiere de un nivel de competitividad industrial muy superior al que suponía el modelo de desarrollo seguido hasta principios de los ochenta. La segunda sección intenta cuantificar el grado de avance en el cambio en el patrón de especialización y en el nivel de competitividad de la industria mexicana.

En la tercera sección se evalúan los avances en materia de competitividad desde el punto de vista de las restricciones macroeconómicas al crecimiento en el largo plazo, y de los límites que enfrenta la política macroeconómica en el corto plazo. La conclusión a que se arriba ahí es que el avance es insuficiente para asegurar que el nuevo modelo de desarrollo dé lugar a un crecimiento de la economía a un ritmo socialmente aceptable.

En la cuarta sección, por último, se exploran las perspectivas de seguir avanzando en el frente de la competitividad. A pesar de que las ganancias de competitividad en un número considerable de sectores parecen tener bases relativamente sólidas, lo que da pie a un moderado optimismo, el análisis sectorial muestra la presencia de una serie de obstáculos que difícilmente se superarán por la simple operación de las fuerzas de los mercados tal cual existen hoy en día. Se concluye, entonces, que en ausencia de un cambio en la política industrial las posibilidades de avanzar al ritmo necesario son pocas.

1. LA INDUSTRIA MEXICANA: DOCE AÑOS DESPUES

Como se señaló en la introducción, la década de los ochenta marcó un parteaguas en lo que se refiere al entorno macroeconómico, al régimen de política comercial y al marco regulatorio. Hasta 1988 el mercado interno se mantuvo estancado, y por primera vez en décadas observó contracciones absolutas en dos ocasiones (1982-83 y 1986). Entre 1982 y 1987 se observaron niveles de inflación sin precedente en el país. Si bien con ciertos altibajos, el nivel del tipo de cambio real se mantuvo subvaluado desde 1982 hasta fines de la década; el costo del dinero se mantuvo relativamente alto a lo largo de casi todo el período 1982-1993, mientras que los salarios reales cayeron significativamente

hasta 1988. Los precios relativos de los bienes y servicios que vende el sector público fluctuaron violentamente en la primera mitad de la década, en tanto que en la segunda tendieron a acercarse al nivel, notablemente más alto, de sus equivalentes internacionales. A mediados de 1985 comenzó a dismantelarse el aparato proteccionista a cuyo amparo se había desarrollado la industria en el país; por motivos antiinflacionarios el proceso de apertura se aceleró a fines de 1987 en un proceso que culminó con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) en 1994. El aumento de la competencia externa se vio reforzado, a partir de 1989, por el aumento de la competencia interna asociado al programa de "desregulación" de la economía. Por último, desde fines de los ochenta las empresas enfrentan una reforma fiscal que redujo tasas impositivas, amplió la base de captación pero, sobre todo, limitó considerablemente las posibilidades de evasión.²

Las condiciones descritas son, casi exactamente, las inversas a las que prevalecieron hasta principios de los ochenta, e impusieron a las empresas industriales la necesidad de ajustarse para mantener su rentabilidad, y en muchos casos, simplemente para sobrevivir. Los cambios en el entorno que enfrenta la industria han sido tantos y de tal magnitud que distinguir el efecto preciso de cada uno de ellos sobre su comportamiento y estructura resulta en extremo difícil. Interesa, aquí por lo menos, más bien identificar las principales tendencias observadas y tratar de leer en ellas el alcance y las limitaciones de la transformación industrial de México, de la que depende en buena medida, como se argumenta más adelante, el futuro del conjunto de la economía.

En lo que sigue se pasa revista, brevemente, a cuatro conjuntos de fenómenos que parecen marcar el rumbo del patrón de industrialización emergente en México. El primero tiene que ver con la heterogeneidad de respuestas a los cambios en el entorno, lo que ha dado lugar a un importante cambio en la estructura sectorial de la industria. En segundo lugar, y como sustento del cambio en la estructura de la industria en un ambiente mucho más competitivo, se aprecia un también heterogéneo proceso de modernización que se expresa en un rápido crecimiento de la productividad. En tercer lugar se examina la

2 Existen numerosas descripciones, e interpretaciones, del proceso de reforma de las reglas del juego económico en México. Véanse, por ejemplo, Ros (1993) Lustig (1992) y Aspe (1993).

creciente internacionalización, tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta, de la industria. Por último se aborda la cuestión del perfil por tipo de empresa del patrón de industrialización emergente.

El cambio en la estructura industrial

Durante los años setenta, al igual que en las décadas anteriores, el desarrollo industrial de México siguió el patrón típico de las experiencias de sustitución de importaciones. Habiéndose completado la primera fase de sustitución, el crecimiento tendió a sesgarse a favor de la producción de las industrias química, automotriz y metalmecánica, en particular dando inicio a la sustitución de importaciones de bienes de capital, si bien en este último caso a un ritmo mucho menor que en países como Brasil o Argentina (véase cuadro 1). Por el contrario, las industrias tradicionales, y en particular la alimentaria y la textil pierden participación aceleradamente. Aun así, las diferencias entre las tasas de crecimiento de los diversos sectores eran relativamente menores, al menos por comparación con lo que habría de observarse en el período de crisis y reforma económica.

De hecho, con la excepción de la industria automotriz, el resto de las industrias observó ritmos de crecimiento de entre 5 y 7,8% anual. En los años posteriores a la crisis, en contraste, cambia tanto el sentido general del cambio estructural como la magnitud del mismo. Si bien la industria química y la automotriz mantienen su tendencia a ganar, y la industria textil a perder participación en el producto industrial, la dirección del cambio en la participación de la industria alimentaria y de la metalmecánica (y sobre todo la producción de bienes de capital) se invierte. La producción de productos metálicos, maquinaria y equipo se contrae a lo largo de toda la década, dando lugar a una caída en su participación que la deja por debajo de su nivel de 1970. Por el contrario, la industria alimentaria aumenta su participación sistemáticamente, y recupera la mitad del terreno perdido en los setenta.

La velocidad del cambio, por otra parte, se acelera. Para una tasa de crecimiento promedio de 1.5% anual, la tasa de crecimiento típica se ubica más de dos puntos por encima o por abajo de la media. Es decir, el coeficiente de variación de las tasas sectoriales de crecimiento es de 1.4 veces el promedio, ubicándose dichas tasas en un rango que

CUADRO 1. Crecimiento y estructura del PIB industrial
(cifras en %)

	Crecimiento		Estructura		
	70-71	81-92	1970	1981	1992
Alimentos, bebidas y tabaco	4,99	2,56	28,7	24,1	26,3
Textil, confección, cuero y calzado	5,07	-1,71	16,2	13,7	9,3
Industrias de la madera	6,08	-0,72	4,2	4,0	3,0
Papel, imprenta y editoriales	6,42	1,59	5,6	5,4	5,3
Química, derivados del petróleo y plástico	9,40	3,34	11,6	15,3	18,2
Minerales no metálicos	6,38	2,17	7,0	6,8	7,1
Industrias metálicas básicas	7,04	0,98	5,8	6,1	5,6
Industria automotriz	11,22	5,99	4,5	7,1	11,1
Productos metálicos, maquinaria y equipo	7,79	-0,64	13,3	14,8	11,4
Otras industrias manufactureras	5,70	1,52	3,0	2,7	2,7
Total	6,69	1,75	100	100	100
Promedio simple	7,01	1,51			
Desviación estándar	1,87	2,13			
Coficiente de variación	0,27	1,41			

va de -1,7 a 6%, si incluimos a la automotriz, o de -1,7 a 3,3% si la excluimos. Esto es, frente a un diferencial entre tasa máxima y mínima (excluyendo a la industria automotriz) de 2.8 puntos porcentuales en los setenta, pasamos a otro de 5 puntos en los ochenta.

Podría pensarse que estamos simplemente frente a un problema de elasticidades ingreso en el ciclo, o bien que la caída en los ingresos *per cápita* en los ochenta implica cambios en el perfil de la demanda (dadas de nuevo las distintas elasticidades ingreso de los sectores) que explican el cambio en la estructura, y que dichos cambios se revertirían al recuperarse el ingreso. Hay dos argumentos, sin embargo, que hacen pensar que este no es el caso. En primer lugar, debe notarse que los tres años usados en el cuadro (1970, 1981 y 1992) se encuentran en el mismo punto del ciclo económico (los tres son años finales de fases expansivas). Y por otra parte, es de destacar que en la recuperación de 1988 a 1992 el producto industrial se expandió a una tasa de 4,7% anual, lo que equivale a un crecimiento *per cápita* muy similar al de los setenta, y que a pesar de ello las tendencias anotadas se mantuvieron.

Este proceso de cambio estructural, en que el país tiende a especializarse en la producción de insumos pesados y de algunos bienes de consumo duradero, y a depender cada vez más del exterior para abastecerse de bienes de capital y de algunos bienes de consumo tradicionales (textiles, productos de madera y algunos alimentos básicos) parece estar asociado, más que al aprovechamiento de las ventajas comparativas naturales, a la diferente capacidad de ajuste y modernización de los distintos sectores, y en consecuencia, a su diferente capacidad de redefinir sus relaciones comerciales con el exterior. Esto último es lo que explica, en última instancia, un desempeño mejor o peor en materia de crecimiento que el que sería de esperar solo en función del crecimiento del ingreso a largo plazo, y de sus fluctuaciones en el ciclo.

Modernización y crecimiento de la productividad

Las dificultades macroeconómicas y el proceso de reforma económica llevaron a las empresas, como se dijo antes, a intentar incrementar su eficiencia so pena de ver disminuida su participación en el mercado y su rentabilidad. Este contexto generó, sin duda, el estímulo a la modernización. En general, sin embargo, no sólo no proporcionó los medios para alcanzarla, sino que por el contrario, el entorno durante la

mayor parte de los ochenta involucró condiciones particularmente difíciles para elevar la eficiencia. Al margen del complicado panorama en materia de precios relativos (un tipo de cambio favorable para exportar pero que dificultaba la importación de maquinaria; crédito escaso y caro pero trabajo barato y, más que en el pasado, abundante; aumento de la carga fiscal real y disminución de subsidios etc.) el clima de nulo crecimiento promedio hasta 1988 hizo particularmente difícil enfrentar los retos del entorno.

En efecto, en un clima de nulo crecimiento desaparecen muchos de los mecanismos en que se apoyan los procesos de mejoría de la eficiencia, la productividad y, en general, la introducción de innovaciones tecnológicas.³ Así, entre 1981 y 1988, en que el producto se mantuvo estancado, el crecimiento de la productividad se desaceleró considerablemente. Si entre 1970 y 1981 la productividad del sector manufacturero como un todo había crecido a 3% anual, en los años de estancamiento hasta 1988, creció en apenas 0,8%. Este aumento (que equivale a un incremento de 6% en 7 años) no es, sin embargo, despreciable en el contexto de crisis de esos años. Primero porque la cifra agregada oculta desempeños muy superiores (en siderurgia básica, en automotriz, en varios subsectores de la química y en algunas actividades agroindustriales se observaron tasas superiores a 2% anual)⁴ que fueron coadyuvando —en un marco cambiario favorable— a cambiar la forma de inserción externa de la industria y, en consecuencia, a lanzar la recuperación de 1989-1992. En segundo lugar porque la productividad del trabajo en épocas de recesión presenta problemas como indicador del esfuerzo de innovación y modernización.

En efecto, la respuesta al aumento en la competencia por la vía de la búsqueda de la eficiencia, puede asumir diversas formas que van desde el cambio en la organización del proceso de trabajo, hasta el aumento del gasto en reposición de equipo, pasando por la introduc-

3 Entre estos mecanismos se cuentan las economías de escala estáticas y dinámicas, la mayor especialización que acompaña a la expansión del mercado; el mayor ritmo de inversión que acelera la reposición y permite introducir equipo más moderno en el margen; el acortamiento de los períodos de aprendizaje. En suma, el conjunto de fenómenos que dan lugar a una asociación positiva entre la tasa de crecimiento del producto y la de la productividad. Véase Casar (1994a).

4 Véase Casar (1994a).

ción de nuevas prácticas administrativas, mejoras en el manejo de inventarios, en los sistemas de control de calidad o en los sistemas de capacitación, por solo mencionar algunos. Estos procesos, en condiciones en que el mercado no crece, solo se expresarán en aumentos de la productividad en la medida en que se despidan trabajadores. Pero esto tiende a ser una medida extrema ante caídas en el nivel de actividad en tanto los salarios sean flexibles, en tanto el costo de capacitación en el trabajo sea relevante y en tanto las contracciones de la demanda sean percibidas como temporales. Una vez que se recupera el ritmo de crecimiento, las mejoras mencionadas permiten hacer frente al aumento de la demanda sin recurrir a nuevas contrataciones.

Así, en la recuperación posterior a 1988, en que el producto crece a 4,7% anual, la productividad de la industria lo hace casi a 4,5% anual. Parece razonable suponer que esta tasa —superior en 50% a la de los setenta— es el resultado de los esfuerzos iniciados durante la crisis e intensificados tras la aceleración de la apertura en 1988 y la pérdida de la protección implícita en la política cambiaria. Los aumentos de productividad resultan particularmente importantes en la industria automotriz (11,3% anual) en el conjunto de la industria química (5%) en la siderurgia (6,7%) y en maquinaria y equipo (6,1%), y en menor medida en alimentos bebidas y tabaco (4% anual). Este desempeño, en general, tiende a confirmar la tendencia al cambio en el patrón de desarrollo industrial que se mencionó más arriba.⁵

El cambio en las relaciones de la industria con el exterior

Tal vez el rasgo más notable de la transformación de la industria mexicana en los ochenta sea el considerable aumento del peso de las

5 La excepción es el importante avance en productividad de la metalmecánica, que parece contradecir lo señalado antes en el sentido del declive en la importancia de la producción interna de bienes de capital en el modelo de industrialización emergente. Sin embargo hay que tener en cuenta que se agrupa aquí a múltiples actividades y que por tanto la cifra para el conjunto incluye el efecto del cambio en la composición del producto de la división a favor de actividades con niveles absolutos de productividad más elevados, como equipo de cómputo, lo que se traduce en una tasa de crecimiento de la productividad aparente más alta.

transacciones externas en el abastecimiento de los mercados internos y en el destino de la producción local. En el curso de diez años las ventas externas, medidas a precios constantes para eliminar el efecto de las fuertes variaciones en el tipo de cambio real, multiplicaron su participación en el producto en más de 3,5 veces, llegando a 12% del total ya en 1991. La participación de las importaciones en la demanda interna, a su vez, pasó de 12% en 1981 a casi 20% en 1991. Ambos procesos han seguido profundizándose en el último trienio.

Si bien con distinta intensidad, el fenómeno que nos ocupa afecta de manera general a toda la industria. A nivel de división de actividad, solo una de ellas —la industria química— exportaba más de 5% de su producción a principios de los ochenta. A principios de los noventa, 4 de las nueve divisiones (madera, química, metalmecánica —tanto en el subsector automotriz como en el resto— y “otras”) destinan al mercado externo más de 15% de sus ventas, otras dos exportan entre 10 y 15% (textil y siderurgia); minerales no metálicos exporta 7,5% de su producción y sólo dos divisiones (alimentos, que concentra a la mayor parte de los no comerciables de la industria y papel) venden en el exterior un poco menos de 5% de su producción. A nivel más desagregado se observa un fenómeno similar; 40 de 49 ramas vieron aumentar sus respectivos coeficientes de exportación a producto. Más aún, el número de ramas que exporta más de 10% de su producto pasó de 8 a 20 entre 1980 y 1990; 12 de estas últimas vendían en el exterior, a principios de los noventa, entre 20 y 50% de su producción.

El aumento de la importancia de las importaciones como fuente de abasto de los mercados internos también es generalizado. Luego de una caída en el coeficiente de importaciones a demanda interna durante la recesión de mediados de los ochenta, las importaciones se dispararon en prácticamente todos los rubros. Hasta antes de la crisis las importaciones representaban menos de 5% de la oferta en los mercados de 4 de las nueve divisiones manufactureras (alimentos, textil, madera y minerales no metálicos); entre 10 y 15% en otras dos (papel y química) y más de 25% en las tres restantes (siderurgia, metalmecánica —incluyendo automotriz— y el rubro de “otras industrias”). Entre 1981 y 1991 en ocho de las nueve divisiones aumentó la participación de las importaciones en la demanda. Entre los aumentos destaca el de la textil (de menos de tres a más de 11%), el de la química (de alrededor de 15 a más de 20%) la metalmecánica (de 39 a casi 45%) y la automotriz (de 25 a 31%). Sólo en la siderurgia se redujo el coeficiente

de importación a demanda (de casi 25 a 18%). A nivel de rama se repite el fenómeno; al igual que en el caso de las exportaciones, en 40 de 49 ramas se eleva el peso de las importaciones.

Dada la evolución de las exportaciones, sobre todo en las condiciones recientes de pérdida de subvaluación real del peso, repunte de la demanda interna y recesión en Estados Unidos en 1990-1991, parece claro que los mercados externos se han consolidado como objetivo permanente de un buen número de empresas en muchas actividades industriales. La importancia de este vuelco al exterior se hace más notable al considerar que las ramas que más han ganado participación en el producto industrial, notablemente química y automotriz, presentan también algunos de los mayores incrementos en la demanda interna y en el coeficiente de exportación a producto. Pareciera presentarse en ellas el círculo virtuoso clásico en que el aumento en la demanda interna, en la productividad y en las exportaciones tienden a reforzarse mutuamente.

Por el contrario, en la industria textil, en la industria de la madera y en la metalmecánica, que pierden participación en el producto manufacturero, se combinan una fuerte penetración de importaciones, niveles de producción en 1992 inferiores a los de 1981 y aumentos en el coeficiente de exportación a producto, en el contexto de mercados internos que en 1991 todavía no recuperaban su nivel de diez años antes. Parece ser entonces el caso en estos sectores que las empresas, enfrentadas a mercados en declive y a la competencia de productos del exterior, hubieran recurrido a una estrategia de importación masiva de insumos para ocupar ciertos nichos de mercado en el exterior y defender su parcela del mercado interno. Esto sin lograr un proceso de modernización suficiente como para que las mayores exportaciones compensaran el estancamiento del mercado interno y la penetración de importaciones —exacerbada por la ruptura de cadenas productivas inherente a la estrategia— y en consecuencia sin que la estrategia permitiera una expansión neta de la producción.

Los agentes del modelo de industrialización emergente

Por sí mismo, el cambio en la composición sectorial de la industria apunta en el sentido de un aumento de la importancia de las empresas transnacionales y de los grandes grupos de capital nacional que pare-

cen haberse consolidado luego de enfrentar grandes dificultades a mediados de la década pasada. Esto resulta evidente en la automotriz, dominada en el segmento terminal por ensambladoras de capital 100% extranjero y en el de autopartes por grandes grupos de capital nacional, frecuentemente en alianza con empresas del exterior, lo mismo que en el conglomerado químico-petroquímico donde el liderazgo corresponde también a ambos tipos de empresa. Otros ejemplos importantes son vidrio y cemento (donde además las empresas líderes se expanden hacia otros países) y la siderurgia básica, donde la sustitución de importaciones y las exportaciones han permitido aumentar la producción, así sea marginalmente, a pesar de la caída del mercado interno. Menos evidente es el caso de la industria alimentaria. En ella han tendido a consolidarse también las grandes empresas con vocación exportadora, como en el caso de las cerveceras, las empresas comercializadoras (Del Monte en frutas por ejemplo, o la exportación de alimentos elaborados a través de los "joint ventures" entre las cadenas de supermercados de México y Estados Unidos) que arrastran a un grupo selecto de productores pequeños y medianos, y en el caso de productores de bienes escasamente comerciables (Maseca y Bimbo en productos de trigo) mediante inversiones en el exterior.

En muchos de los casos anteriores, a la mayor capacidad de las empresas grandes (nacionales o extranjeras) para enfrentar el ajuste se suma el efecto de arrastre de un mayor crecimiento de la demanda interna. Sin embargo, el fenómeno de desplazamiento de las empresas más pequeñas asociado al mayor acceso al capital y a la tecnología de las empresas grandes, parece ser mucho más generalizado que el que se derivaría simplemente del crecimiento más que proporcional del mercado de los sectores dominados por dichas empresas. Lamentablemente la información respecto al perfil por tipo de empresa de la industria es en extremo escasa, sin embargo, la información presentada en el cuadro 2 permite ilustrar aspectos del fenómeno en cuestión. Aun si la información no es estrictamente comparable,⁶ el aumento en

6 Los datos correspondientes a 1988, a diferencia de los de 1980, no están corregidos por la subcobertura de los establecimientos pequeños, lo que tiende a sobrestimar los valores de las variables de 1988 en relación con los de 1980. La sobrestimación es mayor, evidentemente, mientras mayor es el número de establecimientos pequeños en cada industria. Esto sucede sobre todo en la industria alimentaria y en la textil.

Cuadro 2. Participación en la producción y productividad relativa de los cuatro mayores establecimientos por clase de actividad

<i>División</i>	<i>Concentración Técnica CRA</i>		<i>Productividad relativa de los cuatro mayores establecimientos</i>	
	<i>1980</i>	<i>1988</i>	<i>1980</i>	<i>1988</i>
Alimentos, bebidas y tabaco	45,2	53,3	1,42	2,87
Textil, confección, cuero y calzado	34,7	49,1	1,48	1,93
Industrias de la madera	32,2	44,6	1,80	1,76
Papel, imprenta y editoriales	38,2	40,7	1,40	2,29
Química, derivados del petróleo y plástico	44,2	55,0	1,49	1,79
Minerales no metálicos	50,5	56,6	1,48	1,98
Industrias metálicas básicas	69,8	81,6	1,09	1,37
Productos metálicos, maquinaria y equipo	51,4	60,3	1,34	1,77
Otras industrias manufactureras	51,2	59,6	1,27	1,51
Total	45,3	55,4	1,35	1,83

Nota: Los indicadores son promedios simples de los valores observados para cada clase de actividad. Para 1980 el sector manufacturero está desagregado en 184 clases; para 1988 en 301. Los datos de 1980 provienen de INEGI-ILET-NAFIN 1990, los de 1988 del Censo Industrial de 1989 INEGI. En el primer caso, el total de producción del Censo está corregido con el Sistema de Cuentas Nacionales en los casos de subregistro de establecimientos pequeños.

la participación promedio de las empresas líderes y en el diferencial de productividad parece demasiado grande y sistemático como para ser atribuible exclusivamente a las diferencias en el método de cálculo de los indicadores. Parece razonable suponer, más bien, que una parte del aumento obedece a que los procesos de modernización señalados más arriba avanzaron más rápidamente en los establecimientos grandes que en los pequeños, y que este hecho le permitió a las empresas líderes sortear con más facilidad la crisis, absorbiendo una parte mayor de un mercado estancado a costa de las empresas más pequeñas.

Al creciente protagonismo de las empresas transnacionales y de los grandes grupos de capital privado nacional, que se manifiesta tanto en el cambio en la composición sectorial del crecimiento como en su avance generalizado en el conjunto de la industria, se suma un segundo fenómeno que cobra importancia en los últimos dos o tres años, sobre el cual la información sistemática es escasa y cuyos alcances son difíciles de prever. Se trata de la ola de "alianzas estratégicas" entre empresas mexicanas y extranjeras (sobre todo de Estados Unidos) que se han venido produciendo al calor de la perspectiva del TLC en el pasado reciente. Para las empresas del exterior que buscan integrar sus operaciones norteamericanas, y que contemplan producir, exportar e importar a y desde México, la fórmula de la asociación con empresas locales resulta atractiva pues minimiza los costos de transacción asociados al desconocimiento de los mercados locales, tanto de productos como de trabajo. Para las empresas mexicanas con problemas para hacer frente a la competencia intensificada por la apertura y el TLC, las alianzas aparecen como el camino más rápido para acceder a los recursos financieros, tecnológicos y organizacionales necesarios para sobrevivir y crecer. Estas formas emergentes de entrada de empresas extranjeras y de recomposición de las locales parecen ser radicalmente distintas de las tradicionales. En el pasado, la inversión extranjera se concentraba en los sectores donde tradicionalmente había empresas transnacionales de alcance global. Las "joint ventures" (que representaban alrededor de un tercio de la producción de las empresas con capital extranjero) obedecían bien a las obligaciones impuestas por la ley de inversión extranjera, o bien a la necesidad de alguna empresa nacional grande de contar con un socio vendedor de tecnología estable a largo plazo. En los últimos años, y en un marco en que la regulación de la inversión extranjera se ha relajado considerablemente, se aprecia, al lado de la expansión de las empresas transnacionales tradi-

cionales, la proliferación de alianzas estratégicas en sectores en que previamente no había capital extranjero o este no estaba asociado a empresas locales (textil, editoriales e imprentas, segmentos de la agroindustria, siderurgia, y muchos más). Por otra parte, en sectores como química y autopartes, donde era más frecuente encontrar participación extranjera minoritaria en el capital, hay abundante evidencia de que las alianzas se encuentran en un proceso de redefinición.

En suma, no parece arriesgado afirmar que comienza a emerger un nuevo estilo de desarrollo industrial en México, mucho más interrelacionado con el exterior que en el pasado, centrado en la producción de bienes de consumo durable y algunos insumos pesados, que en los hechos ha renunciado, por lo menos en el corto plazo, al viejo *desideratum* de contar con una estructura industrial completa (incluyendo la producción de bienes de capital) y a la autosuficiencia en industrias tradicionales (textiles, alimentos procesados) que datan de la primera fase de la sustitución de importaciones. En el proceso, parece reforzarse el liderazgo de las empresas transnacionales y de los grandes grupos de capital privado nacional, aunque tiende a aparecer un nuevo tipo de agente cuyo papel y alcance aún está por definirse.

Por sus características, este nuevo estilo de industrialización requiere, para dar lugar a un proceso de expansión sostenido, de un grado de competitividad por parte de las empresas, en los mercados externos lo mismo que en los internos, mucho mayor que en el pasado. Vista desde otro ángulo, la competitividad industrial aparece como el requisito fundamental, y ya no como el resultado esperado, del proceso de expansión y transformación industrial. En la siguiente sección se examina el grado de avance en materia de competitividad en los últimos años.

2. COMPETITIVIDAD, IMPORTACIONES Y DESEMPEÑO EXTERNO

Todavía entre 1980 y 1985, la industria representaba en promedio, menos de 20% de las ventas totales de bienes al exterior. A partir de 1986, el colapso del mercado petrolero y el auge de las exportaciones manufactureras cambian radicalmente el panorama. En un lapso de siete años las exportaciones industriales se multiplican por 3,5 veces (esto

es, crecen a una tasa de casi 20% anual), lo que implica que en términos absolutos su expansión duplica la caída en los ingresos por venta de petróleo. Para 1992, las manufacturas representan dos tercios de las exportaciones totales, sin incluir a las industrias maquiladoras.

El aumento de las exportaciones excede, con mucho al crecimiento del mercado mundial de manufacturas. Este se expandió, entre 1980 y 1990 a 7,5% anual, en tanto que las exportaciones mexicanas lo hicieron a 15,3%. El aumento en la competitividad parece haber sido bastante generalizado. De 46 ramas para las que se dispone de información, en 34 la participación de México en el comercio mundial se expande en más de 5%, y sólo en 9 casos se reduce en ese porcentaje o más.

Además de por el mayor peso del comercio, el nuevo cuadro de retos y oportunidades que se abre para la economía mexicana, se ve determinado por la composición del mismo, tanto desde el punto de vista tecnológico, como de la naturaleza de los flujos de comercio y del dinamismo de los mercados en los que tienden a concentrarse las exportaciones.

Por lo que se refiere al contenido tecnológico del intercambio comercial, el rasgo más notable del cambio en la composición de las exportaciones es el rápido incremento en la participación de actividades de contenido tecnológico intermedio que se produce a costa de la participación de actividades de bajo contenido tecnológico. Las primeras pasan de 37 a 59% del total entre 1980 y 1990, en tanto las segundas, que representaban 56% a principios de la década pasada reducen su participación a 34% para principios de los noventa.

En lo que hace a la naturaleza de los flujos de comercio, se observa también un cambio considerable a lo largo de los ochenta. Hasta antes de la crisis, sólo una cuarta parte del comercio de manufacturas se realizaba en productos en que había, simultáneamente, exportaciones e importaciones por montos significativos. Aun así, varias actividades importantes habían comenzado a generar una especialización de tipo intraindustrial, dando cuenta de un tercio de las exportaciones y una quinta parte de las importaciones. Para principios de los noventa, la mitad del intercambio de manufacturas con el exterior corresponde a este tipo de especialización: casi dos tercios de las exportaciones y más de 40% de las importaciones tienen su origen en sectores en que tanto las ventas al exterior como el abasto de la demanda interna desde otros países son significativos. En consecuencia, las ventajas compa-

rativas estáticas asociadas a la dotación relativa de factores del país han tendido a perder importancia como determinantes de la composición del comercio exterior del país, ganando terreno otros factores como el aprovechamiento de las economías de escala, la diferenciación de productos, y en suma, la adquisición de ventajas dinámicas.

La tercera característica del patrón emergente de especialización y comercio que conviene tener en cuenta se refiere al dinamismo de los mercados en los cuales se concentran las exportaciones mexicanas. Siguiendo la tipología propuesta por Fajnzylber⁷ que combina los cambios en la participación del país en distintos mercados con el dinamismo relativo de los mismos, el panorama es el siguiente.

Tomando como período de referencia el que va del trienio 1979-81 al trienio 1989-91, se constata que 74% de las exportaciones manufactureras del último de estos trienios se originó en sectores en los que México ganó participación en el mercado mundial y que además crecieron más rápidamente que el promedio. Estos sectores en posición óptima desde el punto de vista de la competitividad global de la economía, representaban solo 44% de las exportaciones manufactureras en 1979-81.⁸ Así, es el caso que no sólo se ha ganado participación en la mayoría de los mercados, sino que las exportaciones se dirigen, de manera fundamental, hacia mercados relativamente dinámicos.

El patrón de especialización y comercio emergente, caracterizado como hemos visto, por un mayor peso de los vínculos comerciales con el exterior, por un mayor contenido tecnológico de las exportaciones, por el tránsito a una especialización de tipo intraindustrial y por un perfil favorable desde el punto de vista de los mercados en los que se colocan las exportaciones, representa un claro avance frente al que se conformó a lo largo de décadas de industrialización por sustitución de importaciones. Esto es así al menos por tres razones. En primer lugar porque tiende a desaparecer la tendencia crónica al desequilibrio en el comercio exterior que dependía del diferencial en materia de elasticidades ingreso de la demanda entre las manufacturas que importaba el país y los productos primarios que exportaba. Dado el aumento de la

7 Véase Fajnzylber (1991). Los datos que se presentan a continuación provienen de CEPAL (1993).

8 México también aumentó su participación en mercados que crecen más lentamente que el promedio. Estos dan cuenta de 19% de las exportaciones manufactureras en 1989-91 (37% en 1979-81).

importancia de las exportaciones de manufacturas, del comercio intraindustrial dentro de ellas, y del perfil de dinamismo relativo de los mercados en los que México tiende a especializarse, dichos diferenciales tienden a minimizarse. Desde el punto de vista de los términos de intercambio, resulta también evidente que el nuevo patrón es superior en tanto está menos sujeto a las periódicas fluctuaciones de los ingresos propias de la exportación de materias primas.

Una segunda implicación positiva del cambio en la composición del comercio está asociada al avance en el perfil tecnológico de las exportaciones. Por un lado, cada empleo generado para atender la demanda externa genera más producto que antes, pues el valor agregado por hombre (y probablemente su tasa de crecimiento) son mayores que en el pasado. Por el otro, en la medida en que una mayor proporción de las exportaciones depende del aprovechamiento de economías de escala, se produce una mayor complementariedad entre el crecimiento de las exportaciones y el del mercado interno.

En tercer lugar, por último, el nuevo patrón de comercio, al conducir a una mayor elasticidad de la oferta ante cambios en precios relativos, aumenta la eficacia de la política cambiaria como instrumento de control de la balanza de pagos.

Ahora bien, si por los mecanismos enumerados el patrón emergente de especialización abre nuevas oportunidades y perspectivas de crecimiento, implica también nuevos retos. El primero, de orden macroeconómico, consiste en que, al ser mayor el peso de las exportaciones en la demanda y de las importaciones en la oferta, un ritmo de crecimiento dado requiere de un incremento en las exportaciones, en términos absolutos, mucho mayor que antes, tanto para sostener la demanda de las actividades exportadoras como para financiar un monto mayor de importaciones por unidad de producto. Este, además, tiende a aumentar con la tasa de crecimiento ya que esto supone un aumento en el coeficiente de inversión, cuyo componente importado es mayor que el promedio, y como señalamos, mayor que en el pasado.

Para superar este reto macroeconómico se requiere, en realidad, enfrentar con éxito el reto microeconómico central del nuevo estilo de desarrollo que es el que se desprende del tipo de competencia que se debe enfrentar en los mercados en los que ahora se compete. Al pasar de la exportación de recursos naturales, o de manufacturas con un grado mínimo de elaboración, a la exportación de productos de mayor

contenido tecnológico se pasa también de competir en mercados donde son más importantes las condiciones en que se tiene acceso a los recursos naturales y las condiciones exógenas de mercado, a competir en mercados donde, como señala Fajnzylber, "las exigencias de innovación tecnológica, diversificación sectorial e internacionalización de la producción" son mucho más intensas.

Hasta ahora, y como se desprende de los distintos elementos de evidencia empírica que sobre las exportaciones se han presentado, la respuesta de las empresas en materia de competitividad a los retos de los años ochenta ha sido razonablemente positiva. Sin embargo, al mismo tiempo se produjo también un aumento considerable de la proporción del mercado interno de manufacturas que es abastecido por productos importados.

A pesar de que, como indica el sentido común, penetrar mercados desconocidos y lejanos es más difícil que colocar la producción en el mercado interno, más conocido y cercano, en un período de transición entre dos regímenes es perfectamente posible que se gane competitividad en los mercados internacionales de manera generalizada y, simultáneamente, se pierda en el mercado nacional.

Tres fenómenos propios de la transición a una economía abierta explican el fenómeno descrito. El primero es el que se relaciona con el mecanismo convencional de desaparición, o contracción de empresas ineficientes que sobrevivían dentro del margen de rentabilidad que aportaba la protección comercial. En segundo lugar, la apertura conduce al aumento de variedades de un mismo bien a disposición de los compradores. Aun si los productores locales son sumamente competitivos, el hecho es que, para niveles similares de calidad y precio, una parte de los compradores se inclinará por las variedades importadas imponiendo así a las empresas locales una pérdida inevitable de mercado interno.⁹ Por último, ante la amenaza de la competencia de las importaciones, el grado de integración vertical de algunas empresas tenderá a disminuir al concentrarse en los tramos del proceso en que son más eficientes.

El aumento de las importaciones resultante tiende a contrarrestar, obviamente, la contribución que el auge exportador hace al desempe-

⁹ Este fenómeno, que no se aplica sólo a los bienes de consumo, se analiza formalmente en Lancaster (1984). Krugman (1987) presenta el mismo punto en el contexto del análisis de procesos de integración económica.

ño externo de la industria en el corto plazo, lo mismo que a la posición de las cuentas del país con el exterior. Tomando como indicador del desempeño externo el grado de cobertura de las importaciones por las exportaciones, esto es dólares de exportación por dólar de importación, el resultado de las tendencias descritas en materia de exportaciones e importaciones, entre 1981 y 1992 es que si en el primero de estos años se exportaban 0,2 dólares por cada dólar que se importaba de productos industriales, para el segundo de ellos la proporción había subido sólo a 0,4 a pesar del avance generalizado en competitividad externa de las empresas industriales. Como al mismo tiempo el volumen de comercio se expandió significativamente, el déficit implícito en el desempeño descrito aumentó en alrededor de 50% entre ambos años.

En resumen, el proceso de redefinición del estilo de desarrollo mexicano conduce a la especialización en la producción y exportación (aunque importando también cantidades considerables de productos de las mismas actividades) de bienes de consumo durable,¹⁰ y algunos bienes intermedios,¹¹ y conduce, en contrapartida a especializarse en la importación de bienes de capital y de aquellos productos básicos de consumo masivo en que los productores locales no han podido enfrentar con éxito a la competencia externa. Este nuevo patrón de especialización representa un avance claro en términos del posicionamiento estratégico global de la economía mexicana. Al considerar los incrementos en las importaciones, sin embargo, aparecen los retos a que se enfrenta el nuevo modelo.

3. COMPETITIVIDAD Y CRECIMIENTO

En el contexto de apertura comercial que prevalece desde fines de 1987, el rezago cambiario que acompañó al proceso de abatimiento de la inflación y recuperación de la economía entre 1989 y 1992, ha implicado la reaparición de un abultado déficit en cuenta corriente asociado a una tasa de crecimiento moderada. A diferencia del pasado este défi-

10 Sobre todo automóviles, motores y autopartes así como electrodomésticos y equipos de cómputo.

11 Notablemente los de la industria química, la siderurgia, y la industria del vidrio.

cit externo tiene como contraparte interna un exceso de la inversión privada sobre el ahorro privado y no un exceso del gasto sobre el ingreso del sector público, y su financiamiento en la cuenta de capital se efectúa mediante flujos de capital privados y no mediante incrementos en la deuda externa del sector público. Estas diferencias frente a la experiencia de décadas anteriores han dado lugar a una intensa polémica en torno a las causas del desequilibrio externo y a si el mismo debe considerarse un problema del que deba ocuparse prioritariamente la política económica o no.

Dada la identidad contable entre el déficit externo y la diferencia entre el ahorro y la inversión privados (cuando el sector público está en equilibrio) se puede sostener que el verdadero problema es el que atañe al ahorro. En la medida en que éste se recupere —por sí mismo o como respuesta a cambios de política— y se acerque a la inversión, la brecha externa también se reducirá. Por otra parte, se argumenta que en las nuevas condiciones la inversión puede exceder al ahorro porque cuenta con el financiamiento externo para ello, de suerte que si los flujos de capital se redujeran, automáticamente se reduciría también la inversión privada y en consecuencia a un menor superávit en la cuenta de capital le correspondería un también menor déficit en la cuenta corriente y un nivel de inversión privada más cercano al del ahorro privado.

Al margen de si los argumentos anteriores son correctos, esto es, al margen de si debemos considerar que el déficit externo es un problema en sí mismo, el punto central que interesa discutir aquí es el de la relación entre dicho déficit y la tasa de crecimiento de la economía. En la recuperación reciente, una tasa de crecimiento del PIB del orden del 3% anual estuvo asociada a una transferencia neta de recursos del exterior hacia el país del orden de 4% del PIB y en consecuencia a un déficit en cuenta corriente de más de 6% del producto. Si dicho déficit se redujera por cualquiera de las dos vías señaladas en el párrafo anterior, esto es, por un aumento en el coeficiente de ahorro o por una reducción de los flujos de capital y en consecuencia de la inversión privada, el crecimiento de la demanda agregada se reduciría (habría menos gasto en consumo para un nivel de gasto en inversión dado, o bien menos inversión para un gasto en consumo dado) y con ello el crecimiento del nivel de actividad. Solo en el caso de que se produjera un cambio en la composición de la demanda agregada, en contra del gasto en el exterior y a favor de la demanda interna, esto es, sólo si se

produce un incremento en las exportaciones netas para un nivel dado de producto, se podría compatibilizar una reducción en el déficit corriente con una aceleración del crecimiento.

Una vez que, como en el caso mexicano, se ha fijado la política comercial a mediano plazo, existen dos vías, básicamente, para cambiar la composición del gasto hacia la producción interna. Una consiste en alterar los precios relativos de la misma frente al exterior por medio de una devaluación real. El camino alternativo consiste en elevar la eficiencia de la producción nacional a un ritmo superior al que se observa en el exterior, esto es, en elevar la calidad de los productos para un nivel dado de costos y precios o bien en reducir costos y precios para un nivel dado de calidad. Esta segunda vía, la de elevar la competitividad para un tipo de cambio dado es la que permite elevar el nivel de vida de manera sostenible a mediano plazo en una economía abierta.

Aun si se pudiera recomponer el cuadro macroeconómico en el sentido de alcanzar un tipo de equilibrio que estimulara una mejor relación entre déficit externo y crecimiento económico, parece razonable suponer que a un plazo un poco más largo la efectividad de la política cambiaría para mantener, y ya no sólo para lanzar, un proceso de crecimiento es reducida, y de ninguna manera puede convertirse en un sustituto del avance de la competitividad real basado en la elevación de la calidad o la disminución de los costos.

Como vimos en la sección anterior, a lo largo de los últimos doce años se ha producido un aumento considerable en la competitividad de la industria mexicana, lo cual aunado al cambio en el patrón de especialización y comercio reseñado antes, parece abrir oportunidades en el sector externo cualitativamente superiores a las que se observaban al inicio de la crisis de la deuda. Sin embargo la evolución reciente del déficit comercial en el intercambio de productos industriales implica que el punto de partida para intentar retomar el crecimiento sin generar un desequilibrio externo insostenible, y por lo mismo la magnitud del reto en materia de competitividad, es muy grande.

Para 1992, el déficit en cuenta corriente alcanzó un nivel de 6,9% como proporción del PIB; 90% del desequilibrio correspondió al intercambio de bienes. El comercio de productos industriales arrojó, a su vez, un desequilibrio de 27 mil millones de dólares, que se compensaron parcialmente con un superávit de poco más de 6 mil millones en el comercio de bienes primarios, principalmente petróleo. El resto de las cuentas que se incluyen en la cuenta corriente observó un saldo negati-

vo de poco más de 2 mil millones de dólares como resultado de que el creciente superávit en maquiladoras y en turismo ha tendido a financiar una parte creciente del déficit en servicios factoriales que, por su parte, se redujo a la mitad a lo largo de los años ochenta. Dadas estas magnitudes, parece claro que la única posibilidad de ir recuperando un cierto equilibrio externo, *conforme se acelera la tasa de crecimiento*, consiste en cerrar la brecha del comercio industrial a través de incrementos en la competitividad real de las actividades manufactureras.

En un trabajo reciente¹² del autor se presenta un ejercicio destinado a estimar la magnitud del esfuerzo exportador que debería hacerse para reducir moderadamente el desequilibrio en cuenta corriente (bajar el déficit en cuenta corriente a 4% del PIB en el lapso de una década) y alcanzar, simultáneamente distintas tasas de crecimiento del producto. La meta establecida resulta modesta en tanto supone la continuación de flujos de capital del exterior a un ritmo de poco más de 20 mil millones de dólares anuales, y que el superávit en servicios no factoriales se expande en la medida suficiente para absorber el aumento que inevitablemente se producirá en los pagos por servicios de factores del exterior.

Como es obvio, la relación entre crecimiento de las exportaciones y del producto depende no sólo de la meta que se fije para el déficit corriente, sino también y de manera crucial, de lo que suceda con la elasticidad producto de las importaciones. Si bien el acelerado crecimiento de las importaciones en la recuperación de 1989-1992 contiene un elemento transitorio asociado al efecto de una sola vez de la apertura comercial sobre la propensión a importar, no parece haber razones para esperar que en los próximos años la elasticidad producto de las importaciones se ubique por debajo de la unidad, sobre todo si se produjera un proceso de crecimiento de los ingresos reales y del producto. El trabajo mencionado antes concluye que el rango de valores probables en el mediano plazo para la misma se ubique por encima de la unidad. Suponiendo, entonces, un rango de valores para la elasticidad entre 1 y 1,3, y con la meta y los supuestos para la cuenta corriente señalada más arriba, se encontró que la tasa de crecimiento del volumen de las exportaciones que se requeriría para lograr una tasa de crecimiento de apenas 3% anual, varía entre 5,5% y casi 7% anual

12 Véase Casar y Clavijo (1994).

dependiendo del valor de la elasticidad de las importaciones respecto del producto. Para crecer a 5% anual y alcanzar la modesta meta fijada para la cuenta corriente, las exportaciones deberán crecer entre 6,6 y 8,6% anual los próximos diez años.

Frente a expectativas de crecimiento del comercio mundial de poco más de 5% para el mediano plazo, las tasas de penetración del mercado implícitas en el ejercicio contable mencionado ilustran las dificultades para sostener un proceso de crecimiento socialmente aceptable y dan una idea de la magnitud del reto que enfrenta la industria. En el siguiente apartado se examinan las perspectivas en materia de competitividad de la industria manufacturera, de las cuales parece depender el crecimiento futuro de la economía mexicana.

4. ALCANCES Y LIMITES DE LA MODERNIZACION INDUSTRIAL

Al considerar las perspectivas en materia de competitividad de la industria mexicana, cabe hacerse dos preguntas básicas. Primero, ¿qué tan sólidas son las bases sobre las que se ha producido el avance competitivo de la industria en los últimos años? y segundo, ¿es previsible que el ritmo de avance se mantenga en el mediano plazo? En lo que sigue se ensaya una respuesta a estas preguntas.

El lanzamiento de la expansión exportadora de los ochenta tuvo lugar en una coyuntura macroeconómica particularmente favorable para las exportaciones. El bajo nivel de utilización de la capacidad asociado a la contracción del mercado interno, una política salarial restrictiva y un tipo de cambio fuertemente subvaluado permitieron ampliar rápidamente las ventas al exterior en el corto plazo. Por otra parte, como se señaló más arriba, las condiciones para modernizar la planta y el equipo, los procesos productivos, y en general para introducir innovaciones tecnológicas en sentido amplio sobre las cuales construir avances competitivos duraderos, fueron particularmente difíciles.

El hecho de que en la recuperación reciente, lo mismo que en la recesión iniciada en 1993, las exportaciones manufactureras han seguido creciendo vigorosamente, a pesar de que las condiciones de tipo de cambio y depresión del mercado interno se han revertido, sugiere que las ganancias de competitividad son más reales que espurias. El crecimiento de la productividad discutido en la primera sección apunta en el mismo sentido.

Aun así, la heterogeneidad de respuestas a la crisis obliga a evaluar, de manera más detallada y desagregada, los procesos de modernización de las actividades que dan cuenta del grueso del comercio exterior de manufacturas para tener una idea más clara del alcance del proceso de avance de la competitividad industrial.

En un trabajo reciente del autor se intenta cuantificar la incidencia de los procesos de cambio estructural en la industria mexicana.¹³ Se estima ahí que alrededor de un tercio del déficit comercial de la industria, pero cerca de 60% de las exportaciones provienen de sectores en que la transformación estructural parece tener bases sólidas y en las que, por lo mismo, las ganancias de competitividad podrán probablemente mantenerse o ampliarse. En el otro extremo, otro tercio del déficit tiene su origen en sectores que representan más de 20% de las importaciones pero que prácticamente no exportan, y que no parecen haber iniciado siquiera procesos de modernización que pudieran llevarlos a disminuir su contribución al desequilibrio externo. En el caso del tercio restante la información disponible no apunta en una u otra dirección de manera clara.

En resumen, el futuro del patrón de industrialización y comercio, y con él el de las posibilidades de recuperar una trayectoria de crecimiento sostenido parecen depender crucialmente de la profundización de los procesos de avance competitivo en unos cuantos sectores (automotriz, química, siderurgia, vidrio) y de su inicio o consolidación en otros (el conglomerado textil, electrónica y electrodomésticos y algunas actividades de la agroindustria) sobretodo si, como todo parece indicar, parte importante de la lógica del nuevo estilo consiste en la importación de los bienes de capital que requieren los procesos de modernización y expansión de la planta productiva.

Si el punto de partida para generar un proceso de crecimiento acelerado es muy poco favorable en términos macroeconómicos (véase la sección anterior) y sólo regular en términos del grado de avance de la modernización microeconómica, tampoco desde la perspectiva de mediano plazo de los principales conglomerados de actividades industriales mencionados en el párrafo anterior hay lugar para una previsión optimista con respecto a los posibles resultados del nuevo estilo de desarrollo, a menos que se ponga en práctica una estrategia de política

13 Véase Casar (1994b).

industrial deliberadamente diseñada para fomentar activamente la competitividad. Esto es así debido al hecho de que los principales obstáculos al desarrollo de dichos conglomerados consisten en problemas que las empresas, consideradas individualmente, difícilmente podrán resolver.

La industria automotriz¹⁴ es el caso más exitoso de adquisición de ventajas competitivas en los últimos quince años. Da cuenta de 40% del aumento de las exportaciones de manufacturas entre 1981 y 1992. En ese lapso duplica su volumen de producción y disminuye su déficit externo nominal en más de un tercio.

Mantener el ritmo de avance a mediano plazo, en un contexto caracterizado por el desmantelamiento de la política automotriz actual en el marco del TLC y por la agudización de la competencia en la industria de autopartes como consecuencia de las nuevas estrategias de las armadoras para minimizar costos, implica afrontar con éxito dos retos principales: primero, conseguir que México se mantenga como punto de destino de la inversión de los fabricantes de vehículos y, segundo, colocar a las empresas de autopartes de manera competitiva en la red de proveedores global de la industria terminal.

Respecto de lo primero hay elementos a favor y en contra de México como país de destino de la inversión. Las estrictas reglas de origen del TLC para el sector, la cercanía y eficiencia probada de la industria en México, buenas relaciones laborales y trabajo barato y calificado o, tal vez más importante, calificable a bajo costo así como el único mercado de América del Norte con potencial de crecimiento, son todos factores que juegan a favor. La presión sindical en Estados Unidos, los acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones japonesas y la ausencia de subsidios, frecuentes en otros países, a la instalación de nuevas plantas, operarían en contra.

Respecto de la industria de autopartes, cuya presencia evitaría convertir a la automotriz terminal en una maquiladora con la consecuente reducción de sus efectos potenciales, las tendencias son encontradas. El TLC elimina a mediano plazo los requisitos de contenido nacional, pero las tendencias tecnológicas favorecen la presencia de un buen número de proveedores en las inmediaciones de las plantas terminales, aunque conducen a la globalización de las empresas abaste-

14 Los comentarios que siguen se basan en Moreno Brid (1994).

cedoras de autopartes. Competir con éxito en autopartes requiere de inversiones en equipo, tecnología y capacitación que si bien pueden ser sumamente rentables son también particularmente riesgosas. Si este riesgo no se socializa en parte, la inversión en esos rubros será inferior a la socialmente deseable.

En la química industrial¹⁵ el producto aumentó 65% entre 1981 y 1992, al mismo tiempo que el déficit comercial se mantuvo estable en dólares corrientes como resultado de que las exportaciones se cuadruplicaron mientras las importaciones crecieron en alrededor de 80%. El salto competitivo de la industria química en los ochenta está asociado a la expansión de la capacidad productiva, con tecnologías y escalas más eficientes, primero en la producción de básicos por parte de PEMEX, y en la segunda mitad de los ochenta, en petroquímica secundaria y química fina, por parte del sector privado para aprovechar la disponibilidad de básicos.

El marco regulatorio y las condiciones del mercado internacional son mucho más desfavorables ahora que en el pasado y las perspectivas de la industria parecen inciertas. La eliminación de subsidios por parte de PEMEX ha llevado a que los precios de los básicos se acerquen a los internacionales que con frecuencia son más altos que los precios de transferencia a los que adquieren básicos las empresas líderes integradas verticalmente. La indefinición en la venta de los activos petroquímicos de PEMEX, a pesar de la práctica de establecer contratos de suministro de largo plazo aumenta la incertidumbre, de por sí muy alta debido a las condiciones de sobreoferta a nivel mundial. El TLC, por último obliga a las empresas a redefinir sus estrategias y a enfrentar una mayor competencia por parte de las empresas más eficientes de la industria.

A pesar de los avances en la reconversión de muchas de las principales empresas de la industria y del hecho de que a pesar de las difíciles condiciones actuales hay un número considerable de proyectos de inversión en marcha, el futuro de la industria parece depender de dos factores cruciales. El primero tiene que ver con la reanudación de las inversiones de PEMEX en gas, refinación y en la producción de básicos para aprovechar las ventajas estáticas del país y aumentar la disponibilidad de insumos, en muchos de los cuales se está por alcan-

15 Véase Máttar (1994).

zar un uso pleno de la capacidad. El segundo tiene que ver con la necesidad de alcanzar niveles de integración vertical competitivos a nivel mundial, ya sea a través de la venta de las plantas de PEMEX a las empresas de los tramos siguientes de la cadena o bien, simular dicha integración mediante una cooperación más intensa entre PEMEX y sus clientes.

En el conglomerado textil¹⁶ el panorama es el de un sector estancado hace doce años y crecientemente penetrado por importaciones. Su déficit externo, para un nivel de producción menor, aumentó de 150 a 1.200 millones de dólares entre 1981 y 1992, a pesar de que las exportaciones del conglomerado se multiplicaron por más de cuatro en ese lapso hasta alcanzar 650 millones de dólares en 1992. El panorama cambia si incluimos a las maquiladoras de la confección. Estas empresas, o departamentos de producción de empresas del exterior, multiplicaron su producción por más de 2,5 veces en la década pasada, aumentando su participación del dinámico mercado mundial de prendas de vestir considerablemente.

Considerando que la puesta en marcha del TLC tiende a generalizar al conjunto de la industria un marco regulatorio similar al de la maquila, el sector puede caracterizarse como sumamente competitivo en los extremos de la cadena (fibras sintéticas y confección) y crecientemente poco competitivo en el eslabón intermedio (hilados y tejidos). Como ya se señaló, los resultados de la negociación del TLC son particularmente favorables, debido a las reglas de origen, para la industria textil. El reto parece ser impedir la maquilización total de la industria pues el efecto neto sobre la competitividad global de la economía sería mucho menor al que potencialmente podría lograrse si se consigue revertir el deterioro de la competitividad en hilados y tejidos.

Las dificultades de adaptación de la mayoría de las empresas de hilados y tejidos tienen su origen, aparentemente, en el problema de que la competencia del exterior y las condiciones de la demanda interna se han combinado para dar lugar a un mercado estancado y sumamente inestable. El comercio textil entre naciones está regido por numerosas regulaciones y convenios, entre los que destaca el Acuerdo Multifibras. México no forma parte de este acuerdo, y al ser vecino del mercado textil más grande del mundo, el país es una salida natural

16 Véase Márquez Padilla (1994).

para excedentes de producción de Estados Unidos y para productos, casi siempre orientales, que no consiguen entrar a ese país. Ya sea involucrando prácticas desleales de comercio o no, el mercado mexicano de telas y de prendas de vestir está sujeto a variaciones súbitas en el flujo de importaciones, casi siempre a precios de remate. La importación de prendas reduce la demanda de hilados y tejidos, y este fenómeno se agudiza por la estrategia de importar telas para enfrentar la competencia en la industria de la confección. En la recuperación reciente la demanda de vestido creció a 6% anual, en tanto la demanda interna de telas lo hizo apenas a 1.9%.

En estas condiciones, las únicas empresas que han conseguido expandirse son las que han podido establecer alianzas con empresas de Estados Unidos que les permiten acceder a crédito para maquinaria en condiciones favorables y les abre un horizonte de ventas relativamente estable y predecible. Para el conjunto de la industria, sin embargo, parece claro que la inestabilidad del mercado hace imposible establecer las redes de empresas que simulan las ventajas de la integración vertical manteniendo la flexibilidad asociada a la especialización en tramos cortos de la cadena productiva y que está en la base de la estrategia de "quick response" que parece ser la única alternativa viable para mantener la competitividad frente a los productores de muy bajos salarios en Asia. A estos problemas se suma un marco institucional que inhibe la cooperación entre empresas: la ineficiencia para resolver disputas comerciales, la inexistencia de instancias de arbitraje voluntario, las dificultades legales para subcontratar y la inoperancia de los organismos gremiales se cuentan entre los problemas más serios en este campo.

CONCLUSION

El patrón de especialización y comercio que ha comenzado a aparecer en México después de la crisis, parece abrir oportunidades cualitativamente superiores a las que ofrecía el tipo de desarrollo industrial alcanzado hasta principios de los ochenta. El avance cuantitativo en materia de competitividad, sin embargo, parece insuficiente para enfrentar el reto que, a nivel macroeconómico se le plantea a la economía mexicana. En efecto, mejorar la relación entre tasa de crecimiento y desequilibrio externo partiendo del nivel heredado del

período de estabilización y reforma de la economía, parece requerir avances de competitividad a nivel microeconómico de gran envergadura. El panorama se complica al considerar las perspectivas de las principales industrias. Arriba resumimos, al extremo de casi caricaturizar, los problemas que enfrentan la industria automotriz y la industria química entre las "ganadoras" en la transformación industrial de la última década, y la textil como ejemplo de las "perdedoras". En los tres casos aparecen de inmediato problemas de coordinación de la inversión, de riesgo excesivo que debe socializarse, de costos de transacción excesivos, lo mismo que fallas de mercado convencionales en los mercados de capital y trabajo. El examen de otros sectores arroja un panorama similar. De no enfrentarse sistemática y decididamente estos problemas los resultados del nuevo estilo de desarrollo en términos de crecimiento, empleo y bienestar dejarán mucho que desear y pondrán en tela de juicio a la reforma misma. La historia de la intervención del Estado mexicano en la industria ha fluctuado, durante las últimas dos décadas entre dos posiciones extremas: fomentar la actividad industrial sacrificando los beneficios dinámicos que se derivan de la competencia o, en el otro extremo, privilegiar la competencia al grado de renunciar a prácticamente cualquier idea de fomento concertado del desarrollo industrial. Una fuerte dosis de eclecticismo en materia de intervención industrial parece ser la única vía para que el nuevo estilo de industrialización pueda estar a la altura de los retos actuales de la economía mexicana.



CAPITULO VI

REORGANIZACION INDUSTRIAL Y ESTRATEGIAS COMPETITIVAS EN CHILE

MARIO CASTILLO, CORFO, Chile

MARCO DINI, Sercotec, Chile

CLAUDIO MAGGI, Ministerio de Economía, Chile

El presente trabajo ha sido originalmente preparado para el Segundo Seminario sobre Organización Industrial, Sistema Innovativo y Competitividad Internacional organizado por CEPAL en Termas del Corazón, Chile, en junio de 1994. El estudio forma parte del Programa de Investigaciones co-patrocinado por CEPAL/IDRC sobre el tema mencionado.



INTRODUCCION

Ha sido amplio y extenso el debate y la literatura referida a los diversos "regímenes" económicos que han imperado en Chile en las últimas dos décadas y en particular sus efectos sobre la estructura productiva y de servicios del país. Han sido también numerosos los "adjetivos" con los que se han calificado las sucesivas transformaciones ocurridas en las últimas dos décadas, destacando el período de racionalización productiva (1974-1975), el de desindustrialización (1975-1980), el ajuste estructural (1980-1982) y el de reestructuración a partir de 1983.

La mayor parte de los estudios que han evaluado el proceso de transformación productiva ocurrido en Chile han sido exhaustivos en el análisis de los factores macroeconómico y sectoriales, pero han tenido insuficiencias. Primero, porque han realizado un análisis parcial de los factores de cambios a nivel de organización industrial. Y segundo porque han evaluado superficialmente el comportamiento de las empresas y sus estrategias competitivas. En particular, existe un alto consenso en torno al surgimiento de una nueva clase empresarial en Chile, pero es poco lo que se sabe sobre sus alcances y comportamiento.

En la actualidad se dispone de un conjunto de evidencias y antecedentes que concitan diversos grados de adhesión. En primer lugar, existe un elevado consenso en reconocer la amplitud y las dimensiones del proceso de reorganización productiva ocurrida en la economía nacional, el cual va más allá de una simple reactivación cíclica. Desde una perspectiva macroeconómica se reconoce que las principales características de dicha transformación están referidas a: *la internacionalización de la economía chilena, la especialización secto-*

rial hacia el comercio exterior, y la articulación productiva multisectorial.

En segundo lugar, existen diversas opiniones respecto de la influencia que en el proceso de transformación productiva tuvieron ciertos factores complementarios, además de la política de liberalización y apertura económica al exterior, en sus diversas versiones. Entre estos factores complementarios cabe mencionar *la orientación del marco de incentivos económicos, las readecuaciones institucionales y la base productiva precedente.*

Y en tercer lugar, existe un bajo consenso referido a la identificación del tipo de estrategias que han seguido las empresas. En este ámbito es donde existe el mayor déficit de antecedentes, y de ahí el énfasis de este estudio de evaluar, a partir de evidencia empírica, las *nuevas estrategias competitivas* que han emergido a partir de la década de los ochenta a nivel de empresas en el contexto de la reorganización industrial.

Con este propósito se evaluaron las estrategias competitivas en veinte empresas chilenas, que a juicio de los autores pueden considerarse ilustrativas del universo de medianas y grandes empresas. La muestra consideró tres empresas alimentarias, dos forestales, cuatro químicas, dos metalmecánicas básicas, dos electrodomésticas, tres de equipos especializados, y cuatro de informática y servicios de computación. Los antecedentes presentados corresponden a una síntesis de un documento más extenso preparado por los autores (CEPAL, 1994).

I. MARCO COMPETITIVO EN LA INDUSTRIA CHILENA

1. Antecedentes sobre el proceso de reorganización empresarial

La evidencia disponible muestra que en Chile a partir de la década del ochenta se ha acentuado una estructura empresarial caracterizada por una alta concentración en grandes empresas,¹ participación decre-

1 Durante el año 1992 existían, de acuerdo a información del Servicio de Impuestos Internos, alrededor de 465 mil empresas formales en el país, de las cuales alrededor de 42% estaban localizadas en actividades de comercio, restaurantes y hoteles, siguiéndole con una participación menor el sector silvoagropecuario (17%), transporte (7%), industria (6,7%), y servicios

ciente de las industrias formales de menor tamaño, y una ampliación de la base exportadora.²

Aunque existe discusión acerca de la extensión de la "renovación" empresarial no es posible desconocer su contribución al proceso de reorganización económica del país. El estudio de Montero (1990) destacó, entre otras, las siguientes conclusiones: "los nuevos empresarios corresponden a una generación de transición, por cuanto tuvieron que desempeñarse en una economía abierta que estimuló la creación de empresas; las nuevas capacidades empresariales han sido el resultado de una combinación de cualidades individuales, con una relación más estrecha y más tecnificada con el mercado; el empresario exitoso ha sido sancionado positivamente por el mercado, que más allá de la ganancia económica percibe una valoración social de su rol en la economía; y a pesar de los comportamientos modernos que el empresario ha desarrollado en relación con el mercado, éstos no han sido acompañados por un cambio perceptible en las relaciones al interior de las empresas".

Por otra parte las estrategias y motivaciones que han tenido algunas empresas innovadoras, no necesariamente representativas del universo empresarial, han abierto una serie de debates. El trabajo de Waissbluth, Testart y Buitelaar (1992) concluyó, entre otros resultados, los siguientes: "existiría un alto grado de autonomía por parte de dichas empresas respecto de los incentivos e instrumentos de fomento; las ideas de innovación emergen desde dentro de la organización y encuentran pocos obstáculos en el entorno, realizan pocas alianzas estratégicas y no compran tecnología; existe un alto grado de agresividad en las estrategias innovadoras, incorporando innovaciones de producto de alto riesgo y estrategia de liderazgo de mercado; la clave de su éxito, más que sus sistemas o procedimientos, se explica por aspectos referidos a la cultura de innovación, capacitación de los trabajadores, trabajo en equipo y motivación".

La evidencia cuantitativa, por otro lado, pone así en evidencia un

personales (6,5%). De este total 1,5% corresponden a grandes empresas (ventas anuales superiores a 50.000 UF) las cuales, sin embargo, concentraban 75% de las ventas y 95% de las exportaciones del país.

2 De 200 empresas exportadoras que existían a mediados de la década de los setenta, aumentó a 3.000 a mediados de la década de los ochenta, hasta a las 5.400 empresas en la actualidad.

proceso de envergadura y que corresponde a las estrategias de consolidación de los grupos económicos y la participación de empresas extranjeras en este proceso. Dicho proceso se ha caracterizado en lo fundamental, por fortalecer la base de procesamiento de recursos naturales y compartir la propiedad de sus principales empresas con capitales extranjeros.³

Al profundizar los análisis a nivel de empresas se diluyen los consensos respecto de cuáles han sido los factores de cambio, la naturaleza y amplitud de las transformaciones y las trayectorias de aprendizaje. Esto ha sido consecuencia, en primer lugar, de la diversidad de los casos y el período que han servido de base para los diferentes estudios, en segundo lugar, a las deficiencias respecto a representatividad estadística de las observaciones empíricas, y tercero, a la falta de estandarización de los instrumentos de medición.

Si bien el enfoque de estudio de casos presenta limitaciones evidentes en cuanto a la generalización y poder predictivo de sus resultados, no es menos cierto que la profundidad y riqueza de análisis que permite alcanzar abre la posibilidad de conocer mejor las etapas, dificultades, estado actual y perspectivas de los cambios. En particular permite dilucidar los procesos de adaptación y de aprendizaje que han tenido lugar al interior de las empresas durante el período en estudio.

2. Organización industrial y trayectorias empresariales durante los años ochenta

La intensificación de las fuerzas competitivas en lo que puede denominarse un nuevo modelo de organización industrial durante los

3 Esto ha sido acompañado por una creciente presencia de empresarios extranjeros en la economía nacional que se ha reflejado en las 1.500 solicitudes recibidas en la década del ochenta de empresas extranjeras interesadas en invertir en Chile vía DL 600 por un volumen de US\$ 11.200 millones. Además asociado al proceso de conversión de deuda externa ocurrido en el período 1985-1989, por la sola vía del capítulo XIX se aprobaron 320 operaciones de empresas externas por un monto de US\$ 3.200 millones. Gran parte de estos antecedentes apuntan a señalar, que más que generarse nuevas empresas por estos mecanismos, lo que se ha producido ha sido un fortalecimiento de la base de empresas existentes en el país, con una mayor concentración económica de las mismas.

ochenta en Chile también se refleja en las trayectorias empresariales, las cuales en general han tendido hacia un patrón de comportamiento marcado por una secuencia de énfasis dependiendo del período de referencia: racionalización productiva con acento comercial entre los años 1975-1979; expansión de la capacidad productiva y sobreendeudamiento en el período 1979-1981; ajuste recesivo entre 1982-1983; recuperación con utilización de la capacidad instalada entre 1983-1986; consolidación empresarial y mejoramiento de la productividad desde el año 1987 al presente.

Uno de los rasgos destacables del proceso de reestructuración industrial fue su intensidad durante el período 1978-1983, que se refleja, entre otros aspectos, en la estadística de quiebras.⁴ Como lo advierte Mizala (1989), las quiebras afectaron mayoritariamente a empresas que, lejos de adoptar estrategias defensivas, tendieron a realizar inversiones importantes en modernización tecnológica, básicamente mediante adquisición de maquinaria y equipos en el exterior, no pudiendo solventar sus compromisos financieros al revertirse la política cambiaria y agudizarse el cuadro recesivo. Desde fines de los 70 y hasta principios de los 80, como consecuencia de la sobre-evaluación cambiaria y de la abundancia de crédito externo, se incentivó a las empresas a endeudarse para financiar sus inversiones, y en general, sus procesos de modernización, muchos de los cuales fueron interrumpidos con la crisis económica de 1982.

La devaluación cambiaria, el aumento en las tasas de interés y la drástica disminución de la oferta de recursos financieros que acompañaron el ajuste recesivo a partir de 1981, implicó un fuerte aumento en los costos financieros de las empresas, y a la vez las obligó a reducir sus índices de endeudamiento y hacer frente a la aguda restricción de recursos financieros externos.

La internalización de las crisis de los años 80 en las empresas industriales reforzó dos tipos de conductas: en primer lugar, una mayor aversión al endeudamiento, y en segundo lugar, un progresivo interés por aquellos factores determinantes de la productividad. La mayor aversión al endeudamiento puede constatarse durante la segunda mitad de la década de los 80, período en que a pesar de la progre-

4 Entre 1975 y 1977 el promedio de quiebras de empresas industriales fue de 156; entre 1978 y 1983 ascendieron a 468; y entre 1984 y 1993 disminuyeron a 117.

siva recuperación del sistema financiero local y la oferta crediticia en general, la mayoría de las empresas presentan índices de endeudamiento conservadores.

En el ámbito de las percepciones de los empresarios frente a los desafíos en la década del 80, de acuerdo con los antecedentes disponibles, se advierte un cambio de énfasis en los factores de atención, desde los aspectos tradicionales de financiamiento y comercialización,⁵ hacia factores determinantes de productividad y competitividad.⁶

A la luz de los antecedentes es posible identificar, a lo menos, tres rasgos estructurales que se han acentuado en la industria chilena que subyacen a las estrategias a nivel de empresas. Estos rasgos se refieren a que la industria nacional puede calificarse en la actualidad como "madura", "abierta" y con tendencia a la "segmentación".

Una industria de carácter, "madura", significa poseer, entre otros aspectos, menores tasas de crecimiento de los mercados, mayor competencia por la participación en éstos, existencia de clientes repetitivos y experimentados, privilegio en las estrategias de reducción de costos y mejora de la calidad de los servicios. Ello en el marco de un aumento permanente de la competencia internacional y una tendencia de mediano plazo de disminución de la rentabilidad.

Una industria "abierta" a los mercados internacionales, que en el caso de Chile, se ha reflejado en un aumento de los niveles de transabilidad en prácticamente todos los sectores industriales, con una importante reasignación de recursos hacia rubros que se vinculan a una abundante dotación de recursos naturales. Estos concentran la inversión y recursos humanos calificados, y se posicionan paulatinamente en los circuitos internacionales de distribución.

El rasgo de industria "segmentada" corresponde a aquellos sectores productivos, con excepción del sector exportador de recursos natu-

5 En cuanto al financiamiento, la preocupación actual de las empresas se centra en las condiciones de éste, verificándose en las empresas entrevistadas una amplia gama de alternativas de acceso al capital. Asimismo, la gestión comercial ha ido priorizando paulatinamente la definición de estrategias comerciales nítidas, que en muchos casos consideran explícitamente el acceso a nuevos mercados o segmentos meta.

6 Del catastro industrial de CORFO del año 1986, de un total de 300 empresas que declararon tener problemas de operación, 22% declaró falta de capital, 32% de competitividad (infraestructura, costo de fabricación y tecnología), y 46% de mercado.

rales, que presentan una tendencia a la desconcentración industrial, bajas barreras a la entrada y diversificación de productos. Cabe mencionar que un conjunto importante de ramas industriales disminuyen su concentración durante los últimos veinte años.

En el marco de estos rasgos predominantes, se postula como hipótesis de comportamiento a contrastar con las entrevistas, que las estrategias empresariales predominantes deberían privilegiar, a lo menos, tres elementos:

- i) Innovación más orientada a procesos que a productos, privilegiando a nivel de producto las estrategias de diferenciación de marcas;
- ii) Mantenimiento y/o ampliación de la participación en nichos de mercados internacionales sobre la base de alianzas estratégicas en producción y/o comercialización; y
- iii) Desarrollo de nuevas áreas de negocios sobre la base de las capacidades existentes y de la experiencia adquirida.

II. ESTRATEGIAS COMPETITIVAS A NIVEL DE FIRMAS

1. Marco de referencia para el análisis de la firma

Durante las últimas décadas han surgido diversos enfoques alternativos a la visión neoclásica de la firma, los cuales incorporan nuevos factores determinantes de la conducta y trayectoria de la firma, dando origen a dos vertientes en buena medida complementarias. El primero es el denominado enfoque de *costos de transacción*, que considera las decisiones de intercambio vía mercado de una firma con relación a los costos de organización o gestión asociados a internalizar dichas operaciones. Destaca en este enfoque el concepto de contratos incompletos que la empresa establece en sus relaciones de intercambio, los que pueden inducir costos no previstos originalmente, incentivando a la firma a internalizar actividades.

La segunda vertiente en tanto, corresponde a la visión *evolutiva*, desarrollada por autores como Alchian (1950), Nelson y Winter (1982), entre otros. El enfoque evolutivo postula que el comportamiento y el ámbito de decisiones factibles para una empresa está directamente condicionado por la existencia de "competencias" y capacidades al

interior de ella. A su vez estas capacidades se desarrollan en un espectro de posibilidades delimitado endógenamente por la trayectoria, nivel tecnológico, estructura decisional y "cultura" corporativa, y condicionadas por los patrones tecnológicos externos, demanda y entorno institucional al nivel exógeno.

El enfoque de costos de transacción conceptualiza los determinantes de las relaciones y decisiones en el espacio de los intercambios de la empresa con su entorno, en tanto el enfoque evolutivo adopta una perspectiva en que lo central es el desempeño productivo global de la firma, explicable a partir de las capacidades corporativas, que determinan la forma y eficacia con que se llevan a cabo las diferentes rutinas organizacionales. Ambos enfoques pueden considerarse visiones complementarias de la teoría de la firma, con un supuesto básico en común: la capacidad de comportamiento racional de una firma está acotada, en un caso por riesgos, incertezas y asimetrías de información que afectan a sus contratos y en general a sus relaciones de intercambio; y en el otro por la limitación de sus propias capacidades, resultado de procesos de aprendizaje necesariamente dinámicos con el tiempo.

Se reconoce ampliamente en el actual debate internacional, la importancia de enriquecer y validar los aportes conceptuales con estudios de carácter empírico. En otras palabras, tanto la perspectiva de costos de transacción como el enfoque evolutivo presentan aún ciertas limitaciones en cuanto a su poder deductivo, por lo que la contrastación y evidencia empírica de trayectorias empresariales, constituye hoy por hoy un imperativo para avanzar en el conocimiento y análisis conceptual de la naturaleza de la firma.

Con la finalidad de estructurar el estudio descriptivo de conductas empresariales en la industria chilena durante la década del 80, se consideraron tres categorías de análisis. En primer lugar, los factores exógenos a las empresas, que incluyen las características de los mercados relevantes, los patrones del entorno tecnológico y el entorno institucional. En segundo lugar, los factores endógenos, que comprenden elementos de estructura y elementos de estrategia empresarial. Y la tercera categoría considera los factores de desempeño de la empresa, tanto cuantitativos como cualitativos.

Estas categorías no son independientes entre sí. Los factores exógenos condicionan y determinan en buena medida el espectro de posibilidades de los endógenos, y éstos a su vez determinan el

desempeño de la empresa. En el Cuadro 1 se presentan los principales factores considerados en las entrevistas a las empresas, referidos a las categorías definidas.

CUADRO 1. Categorías y factores descriptivos de las conductas y opciones estratégicas de las empresas

Categoría	Sub-categoría	Factores
Factores Exógenos	Mercados relevantes	<ul style="list-style-type: none"> • Competitividad mercados de destino • Segmentación de mercados • Oportunidades/amenazas en mercados de factores e insumos
	Entorno tecnológico e institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamismo tecnológico rama • Confiabilidad proveedores y subcontratistas • Apropiabilidad innovaciones • Servicios externos de apoyo • Iniciativas asociativas/gremiales • Marco regulatorio y de fomento
Factores de desempeño	Estructura	<ul style="list-style-type: none"> • Origen y estructura de propiedad • Antigüedad • Discontinuidades en historia emp. • Organización y escala de producción • Estructura decisional
	Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Opción estratégica (def., of., v.c.) • Ambito de liderazgo (costos prod., dif. productos, focalización) • Capacidad tecnológica (uso, adaptación, desarrollo) • Vigencia maquinaria y equipos • Calificación fuerza de trabajo • Planes de inversión
Factores de desempeño	Medibles	<ul style="list-style-type: none"> • Rentabilidad • Evolución ventas y particip. mdo. • Lanzamiento de nuevos productos (Nº) • Endeudamiento • Expansión patrimonial
	Cualitativos	<ul style="list-style-type: none"> • Posicionamiento en segmentos de mercado • Otros objetivos estratégicos de la dirección

Fuente: Elaboración propia.

2. Conductas empresariales y tendencias estratégicas

La evidencia muestra que en el caso chileno, la apertura y las reformas económicas e institucionales implantadas desde mediados de los años setenta, indujeron cambios radicales en el entorno de las empresas. Así también, un importante número de empresas experimentó cambios profundos de estructura, motivados frecuentemente por traspasos de propiedad, o bien crisis, como ocurrió en muchas empresas familiares, que marcaron el inicio de la separación entre la propiedad y la gestión de ellas.

Retomando los factores referidos en el Cuadro 1, es posible identificar previamente ciertos énfasis en el desarrollo de conductas y trayectorias empresariales al interior de la industria nacional. Algunos de estos énfasis son los siguientes:

A nivel de estructura

- i. Profesionalización de la gestión. Se distingue con mayor nitidez de la propiedad que en el pasado; las funciones ejecutivas comienzan a evaluarse sistemáticamente conforme a indicadores de gestión y al cumplimiento de objetivos definidos. Se formalizan a nivel organizativo áreas tales como ingeniería de productos, control de calidad y servicios post venta, entre otras.
- ii. Mayor aprovechamiento de canales horizontales en las estructuras decisionales. La formalización de nuevas áreas decisionales contribuye a "aplanar" las estructuras decisionales. Se impone el hábito de encomendar a equipos profesionales "intergerenciales" la solución de problemas operacionales de cierta complejidad, así como el desarrollo de mejoras a nivel de procesos y/o productos.

A nivel de estrategia

- iii. Búsqueda permanente de oportunidades de nuevos negocios. Se impone, conjuntamente con la profesionalización de la gestión, la tarea de prospección sistemática de nuevas oportunidades comerciales y de inversión, que determinan en buena

medida, los planes de expansión de las empresas. Pueden corresponder a penetración de nuevos mercados, nuevas líneas de productos, o incluso diversificación de inversiones.

- iv. Internacionalización de la empresa. En particular referido a alianzas empresariales, transferencia tecnológica, licencias e inserción en circuitos tecnológicos y de negocios internacionales. Las vías de internacionalización han sido básicamente dos: el enfrentamiento a mercados internacionales, en el caso de las empresas exportadoras de origen familiar y menor tamaño relativo; y el control accionario por parte de inversionistas o grupos económicos extranjeros, especialmente en el caso de empresas estatales privatizadas o sociedades anónimas de mayor tamaño relativo.

Como contrapartida, en otras áreas puede esperarse encontrar rezagos significativos. Una de ellas sería la baja prioridad del tema de la calificación y especialización de la mano de obra a nivel de operarios que se desempeñan al interior de las empresas, como en aquellas subcontratistas. Una segunda área deficitaria corresponde a la adaptación de los procesos a normas de calidad y ambientales promovidas internacionalmente.

Sin embargo, dado que esta última carencia es percibida como un factor clave de vulnerabilidad para las empresas exportadoras, éstas han comenzado a adoptar desde hace algunos años las normas internacionales. Un papel importante en la difusión de las normas al sector industrial ha sido desempeñado por los organismos gremiales y asociativos, quienes han establecido activos programas de intercambio y cooperación técnica en la materia, con socios europeos y japoneses en la mayoría de los casos.

A partir del enfoque básico propuesto por Porter (1985), y a la luz del material empírico recopilado en este trabajo, es posible distinguir en un primer nivel tres distinciones u opciones genéricas de posicionamiento competitivo de una empresa. Estas son:

- i. *Posicionamiento defensivo*. Esta opción estratégica consiste en la creación o reforzamiento de defensas frente a las fuerzas competitivas, o bien en el posicionamiento en aquellos segmentos donde éstas sean más débiles. Algunas conductas funcionales a este posicionamiento son los procesos de racional-

- zación interna, la integración vertical, la adquisición de licencias y el establecimiento de esquemas de subcontratación o contratos de exclusividad con proveedores y/o distribuidores.
- ii. *Movimientos ofensivos*. Con ellos se busca no sólo mejorar la posición de la empresa en relación con las fuerzas competitivas, sino además alterar los orígenes y naturaleza de éstas, mediante acciones con un alto contenido innovativo, o al menos más riesgosas. Así, pueden considerarse conductas ofensivas, la expansión significativa de la capacidad de producción, la penetración en nuevos mercados o el ingreso a nuevas áreas de negocios.
 - iii. *Ventajas del cambio*. Esta opción, que puede ser considerada una variante ofensiva, se refiere a la capacidad de anticipar cambios en los factores que condicionan la competencia y responder a ellos rápida y oportunamente, aprovechando el cambio de escenario a través de la elección de una estrategia adecuada al nuevo equilibrio competitivo antes de que los competidores lo reconozcan. Ejemplos de esta opción que se encuentran en sectores de cierta sofisticación tecnológica, alta elasticidad ingreso, y/o con mercados fuertemente segmentados, son el desarrollo de nuevos productos y el desarrollo de tecnologías.

En el Cuadro 2 se presenta una somera mención de prácticas-específicas vinculadas a cada opción, junto con una apreciación cualitativa de la frecuencia con que ellas se verifican al interior de algunos sectores considerados en la muestra de empresas entrevistadas, o bien en estudios sectoriales recientes.

La definición del posicionamiento competitivo no sólo responde a factores endógenos a la empresa. De hecho, ella está fuertemente condicionada por la naturaleza de los mercados en que la firma se desenvuelve. Siguiendo con la estructura planteada por Porter, es conveniente distinguir, a un nivel complementario, ámbitos de liderazgo que como se verá después, cruzan y complementan esta primera categorización estratégica.

Los ámbitos de liderazgo constituyen las alternativas genéricas en torno a las que la empresa puede articular sus acciones ofensivas, defensivas, o de anticipación aventajada. Tal como se plantean en la literatura, se trata de opciones de liderazgo consistentes, que pueden

Cuadro 2. Decisiones estratégicas prioritarias en empresas chilenas

	Ramas industriales							
	Lácteos	Agroindustriales	Confites	Forestales	Muebles	Químicas	Metalmecánica	Informática
<i>I. Posicionamiento</i>								
<i>Defensivo</i>								
Procesos de racionalización			x		x	x	xx	x
Énfasis en estrat. comerciales	xx	x	xx	xx	x	x		xx
Esquemas de subcontratación				x	x		xx	x
Integración vertical				xx				x
<i>II. Movimientos</i>								
<i>Ofensivos</i>								
Diversific./segment. mercados	x	x	xx	x	x	x		xx
Aumentos de cap. instalada	x	xx	xx	x		xx		x
Filialización		x						x
Nuevas áreas de negocios	x	x						
Apertura de nuevos mercados		x		x	xx		x	x
<i>III. Ventajas del Cambio</i>								
Desarrollo de nuevos productos	x		x	x	xx	x		xx
Desarrollo de tecnologías			x		x	x		

x = Mediana prioridad

xx = Alta prioridad

Fuente = Elaboración propia sobre la base de entrevistas a empresa.

ser adoptados "uno a uno o en combinación, para crear una posición defendible en el largo plazo y sobresalir por encima de los competidores en el sector industrial" (Porter, 1985). Ellos son:

i) *Liderazgo en costos*: corresponde a la mantención de una posición ventajosa en costos, debido a la existencia de economías de escala, o disminución de otros costos de transacción, asociadas a mercados consumidores de commodities o productos con una tendencia más bien baja a la diferenciación. De la muestra considerada se sitúan en torno a esta estrategia las empresas de tableros de madera, algunas agroindustriales y de la industria química básica.

ii) *Diferenciación de productos*: corresponde a aquellas empresas que han logrado ser percibidas como oferentes únicos, ya sea por la calidad del producto, el servicio postventa, el diseño, la durabilidad u otros atributos valorados por un segmento de mercado, provocando lealtad de los clientes hacia una marca, y una relativa menor sensibilidad al precio resultante, en relación con los atributos que diferencian el producto. De entre las empresas consideradas, algunas de equipos industriales y bienes de consumo durable pueden situarse en torno a esta opción.

iii) *Focalización*: Se refiere a la amplitud del mercado objetivo de la empresa dentro de un sector industrial. A mayor focalización, mayor especialización de la empresa en torno a un segmento, o área geográfica. Si bien con una alta focalización no se logra el liderazgo en costos o la diferenciación a nivel de todo el mercado, sí se alcanza una o ambas de estas posiciones en el segmento de mercado objetivo. En el caso chileno, por el tamaño de los mercados internos, no muchas empresas pueden optar por una estrategia de alta focalización, encontrándose sin embargo esta característica en las empresas exportadoras de muebles de madera, y en las empresas de informática de menor tamaño relativo.

III. ESTRATEGIAS DE CRECIMIENTO Y AREAS DE CAMBIO EN LAS EMPRESAS

1. Estrategias de crecimiento de las empresas

El intenso proceso de transferencia de activos, ocurrido entre los años 1976 y 1983, involucró numerosos traspasos de propiedad y tuvo repercusiones en la Dirección de las empresas, y por consiguiente en su estructura de decisiones y funciones. De acuerdo con la profundidad de los cambios inducidos durante la fase de racionalización, es posible distinguir dos grandes grupos al interior de la muestra: aquellas empresas eminentemente evolutivas, generalmente de carácter familiar, donde los cambios no respondieron a discontinuidades dramáticas en su Dirección; y aquellas que experimentaron procesos refundacionales en el transcurso o con posterioridad a la fase de racionalización productiva.

Como un hallazgo importante se constató en la gran mayoría de las empresas entrevistadas la existencia de una "memoria corporativa", que mantenía la historia productiva de la firma. En muchas de ellas, aún cuando la Dirección y/o las Gerencias eran relativamente nuevas, permanecían profesionales y/o técnicos con experiencia anterior en la empresa.⁷

El régimen jurídico predominante al que se acogen las empresas de la muestra, con una sola excepción, corresponden a Sociedades Anónimas cerradas o abiertas. En cinco de ellas la modificación de la forma jurídica ha sido reciente (década de los 80) y, en más de un caso, parece existir una cierta correlación entre esta tendencia y los cambios generacionales de la dirección de las empresas. En todos estos casos la modificación a Sociedad Anónima fue impulsado por la necesidad de financiar inversiones propuestas por la nueva dirección.⁸

7 Las empresas que se ajustan a una trayectoria evolucionista fueron siete: Conf1; Forest1; Quím1; Metal1; Metal2; Metal4 y Metal5. Por otro lado, las empresas de la muestra que experimentaron procesos refundacionales fueron ocho: Láctea1; Agro1; Forest2; Quím3; Metal6; Metal6; Metal7; Metal3 y Quím4. En ese caso no se consideraron las empresas del área informática por ser de reciente creación.

8 Desde el punto de vista sectorial, los cambios en la estructura de la propiedad más recurrente se observaron en la industria informática. Ello se explica

A partir de la evidencia es posible diferenciar a lo menos, tres modalidades de crecimiento de las empresas, entendidas como variantes de estrategias ofensivas que han prevalecido en la década de los 80: ampliación o readecuación de planta; creación de nueva planta; y adquisición de una nueva empresa.

La ampliación o readecuación de la planta han obedecido objetivos de competencia de corto plazo y se han relacionado con los siguientes aspectos: relocalización de la planta (Metal5); innovación de la tecnología de procesos (Quím1); integración de nuevas fases del proceso productivo (Metal4); ampliación de las capacidades productivas instaladas (Forest1, Forest2, Metal3). En este caso se trata de procesos de desarrollo paulatino, alrededor de un núcleo de capacidades iniciales claramente identificables y basado principalmente sobre las capacidades internas.

En contraste en la creación de nuevas plantas fue posible advertir tensiones sobre la tradición de la empresa tanto en la estructura organizativa como en el dominio tecnológico específico. Esta situación se advierte en los casos de Quím4, Conf1, Agro1, Quím2 y Quím3.⁹ Una variante relativamente reciente de esta opción ha sido la creación de plantas en el extranjero.¹⁰

En el caso de la adquisición de empresas nuevas, se advirtió menos presiones sobre los recursos tecnológicos internos, pues la incorporación de los nuevos conocimientos se realizó a través de una operación de portfolio. Como en el caso anterior se pueden distinguir adquisiciones de empresas en el mismo rubro (Forest2, Láctea1), y adquisiciones en empresas de rubros complementarios (Quím1).

Los casos citados en las distintas modalidades de crecimiento no deberían ser considerados como excluyentes sino como complementa-

por el intenso proceso de reestructuración que afectó al desarrollo del sector y que obligó a las empresas a realizar alianzas con otras firmas del sector, tanto nacionales como extranjeras.

9 Se constataron casos de empresas que desarrollan plantas nuevas en el mismo rubro (Quím3, Quím2), y en rubros complementarios (Quím4A, Conf1, Agro1).

10 Sólo una empresa de la muestra (Quím1) lo hizo en la década de los ochenta mediante un joint-venture en la ex U.R.S.S. y la apertura de una pequeña planta en Argentina. Esta tendencia se ha reforzado en los noventa, registrando otras tres empresas expansiones en este sentido: Conf1, Forest2 y Info1, todas ellas en Argentina.

rios y en algunos casos secuenciales. Es razonable pensar por ejemplo que la creación de plantas nuevas represente la culminación natural de un proceso de desarrollo paulatino de las capacidades internas, combinado con diversos factores de influencia. Entre estos últimos caben destacar las economías de escala, las capacidades financieras y de gestión, y el dimensionamiento inicial de las empresas.¹¹

Un aspecto determinante en la estrategia de crecimiento de las empresas es el referido al soporte financiamiento de las inversiones. En este caso la evidencia muestra que las empresas valoran la fluidez con que opera el mercado de capitales, sin embargo, no lo utilizan más allá de límites moderados al momento de financiar sus inversiones.

Al examinar las principales fuentes de financiamiento de las inversiones, se constata una marcada preferencia por la capitalización de recursos propios, ya sea mediante retención de utilidades (Forest1, Conf1, Metal3, Info1, Agro1); o bien mediante aumentos del capital suscrito o emisión de instrumentos (Láctea1; Forest2). En el caso de las empresas de tamaño mayor, éstas tienden a la desintermediación financiera, buscando activamente el acceso a recursos financieros externos, mediante la emisión de ADRs (Forest2) o el endeudamiento directo en el exterior (Metal2 y Quím3).

2. Areas de cambio acelerado: estrategias de gestión y estructuras organizativas

En la mayoría de las empresas analizadas se reconocen cambios acelerados en el estilo de gestión y en la estructura organizacional en el período posterior a la apertura de la economía. En las nuevas estrategias de gestión se aprecia una tendencia hacia la profesionalización de las funciones y al desarrollo de espacios, con diferentes grados de formalización, para el trabajo en equipos. En cuanto a los cambios organizacionales, las tendencias dominantes son hacia la reducción y flexibilización de la estructura jerárquica y la incorporación de funcio-

11 A partir de las entrevistas podemos distinguir las siguientes tipologías: empresas de origen familiar de pequeña escala; Metal1, Metal5, Quím4; Empresas de escala internacional: Quím2, Info1; Empresas de escala nacional: Agro1.

nes nuevas. El imperativo de competencia de las empresas llevó a reforzar la gestión y estrategia comercial por sobre el área de producción.

En nueve empresas entrevistadas se observa una relación de causalidad entre los cambios a nivel de gestión de las empresas y las modificaciones de la estructura organizacional. En las demás empresas dicha relación aparece menos nítida, identificándose avances relevantes en sólo una de estas dimensiones (Cuadro 3).

i. Estilos de gestión

Profesionalización: Un número significativo de empresas ha hecho esfuerzos importantes para profesionalizar a sus equipos de gerencia. Este proceso ha sido llevado a la práctica a través de diversas acciones: la contratación de profesionales especializados; el desarrollo de sistemas de evaluación de los proyectos de inversión (Láctea1); la diversificación y especialización de las funciones. La evidencia de las entrevistas muestran que la tendencia a la profesionalización se encuentra en empresas de diferentes tamaños, sugiriendo que todas las experiencias analizadas han alcanzado la escala mínima que justifica estas inversiones.

Trabajo en equipo: En los casos citados anteriormente, los entrevistados pusieron especial énfasis en el desarrollo de metodologías de trabajo grupal o de "pool" entre gerencias. En el caso de Conf1, este proceso ha estado acompañado por un esfuerzo de descentralización cuyo objetivo principal ha sido estimular la creatividad de los profesionales involucrados. En Metal5, la implementación de este estilo de gestión coincide con el ingreso de la nueva generación de ejecutivos y es parte de un proceso más amplio de reestructuración, que apunta a generar mayores espacios de participación y un elevado compromiso con la empresa.

CUADRO 3. Estilos de gestión y cambios organizacionales

Cód.	Profesionalización	Trabajo en equipo	Desverticalización	Funciones nuevas
Láctea1	Sistema racional análisis inversión			
Agro1		Disposición a trabajar en equipo	Jerarquía menos rígida. División funcional fluida, grupos flexibles. 8 Gerencias funcionales y 4 áreas de negocios coincidentes con las cuatro divisiones	Filialización obligó a modificar las funciones. Hace dos años crearon Div. de Diversificación y Desarrollo como complemento operacional a la Ger. Técnica. Pasaron la gestión de planta de la G.G. a G. Operaciones.
Conf1		Para desarrollar la creatividad se ha implementado descentralización y trabajo en equipo	Cada área define sus objetivos. Eso permite delegar las responsabilidades y liberar las gerencias de los problemas rutinarios	
Forest1	Profesionalización a partir de 1982			Ing. Industrial Ing. de Planta

CUADRO 3. Estilos de gestión y cambios organizacionales (continuación)

Cód.	Profesionalización	Trabajos en equipo	Desverticalización	Funciones nuevas
Forest2		Estrategia de "pool"	Estructura plana Centros de costos	División de Desarrollo
Quím1		Trabajo en pool de los gerentes.	Holding, hacia profit center	De 1993 Depto. Planif. y Control calidad, bajo Ger.Gral.
Quím2			De 1992 4 profit center y 6 áreas staff	
Quím3		Trabajo en equipo	3 áreas de negocio	Crearon recién Ger. Materiales y unieron Man-tención y Prod.
Quím4			Hacia división de la administración en tres empresas de no más de 150 ocupados	
Metal1	Intentaron dividir las funciones de G.G. y G. Producción, pero encontraron una fuerte inercia institucional			
Metal2				Depto. Control de calidad bajo el G.G.

CUADRO 3. Estilos de gestión y cambios organizacionales (continuación)

Cod.	Profesionalización	Trabajos en equipos	Desverticalización	Funciones nuevas
Metal3			En 1992 disminuyeron a los niveles jerárquicos de 15 a 6	
Metal4	Profesionalización en Control de calidad			
Metal5		Trabajo en equipo	Separaron servicio técnico de G. de Operación y	
Metal7			Eliminan línea de supervisión intermedia	Crearon recién Depto. Ing. y separaron G. Desarrollo de G. de Operación
Info2			Desde 1992 4 áreas de negocio	
Info3	De 1989 profesionalización del Directorio	Fuerte articulación entre los gerentes	No hay divisiones rígidas de responsabilidades	Rol del G.G. Es de coordinación
Info4			Desarrollo paulatino de áreas de negocio a filiales	

FUENTE: Elaboración propia en base a entrevistas.

ii. Cambios organizacionales

Simplificación de la estructura jerárquica: en la mayoría de las empresas entrevistadas, independientemente de su tamaño, se ha observado una tendencia al desarrollo de organizaciones menos jerárquicas y más flexibles. En dos casos se redujo el número de niveles jerárquicos y en otros dos casos la flexibilidad de la organización parece garantizada por una imprecisa definición de roles.

Descentralización: en las empresas que han desarrollado nuevas filiales, la descentralización de las responsabilidades y de los espacios de decisión han alcanzado su máxima expresión como es el caso de Agro1 y Quím1. Esta tendencia también es muy nítida en aquellas empresas que han desarrollado unidades de negocio independientes, tal como Quím3, Info2, Info4, Quím4 y Quím2.

Creación de funciones nuevas: en un número significativo de casos, la reorganización ha implicado la redefinición de los ámbitos funcionales y/o la creación de funciones nuevas. Las tendencias principales son la creación de Gerencias o Divisiones de Desarrollo y Planificación y de Control de la Calidad. La importancia atribuida a estas nuevas funciones dice relación con el desarrollo sistemático de capacidades en las áreas de planificación estratégica y de ingeniería de planta.

En relación con la gestión de la calidad se aprecia un predominio de las técnicas tradicionales de control expost de la calidad a nivel de productos y un desarrollo incipiente de la gestión total de calidad.

iii) Estrategias de desarrollo comercial

En el contexto de cambios de las estrategias de gestión y de las estructuras organizativas ha existido, por imperativo de competencia de las empresas, una focalización en los aspectos de comercialización y desarrollo de mercados, que se tradujeron en diversas conductas comerciales diferenciándose de acuerdo al tipo de producto o mercado.

La estrategia de diferenciación de productos fue la más mencionada, señalándose como criterios de diferenciación el posicionamiento de la marca (Láctea1, Conf1 y Forest1), la calidad (Quím1 y Metal4), el desarrollo de servicios a clientes y redes de distribución preferenciales.

Otras opciones estratégicas frecuentemente utilizadas fueron el desarrollo de nuevos productos; la compra de licencias y alianzas comerciales; y la diversificación de áreas de negocios. Algunas empresas han seguido incorporando la representación y comercialización de productos importados, ya no como estrategia de supervivencia, sino como una ampliación de las áreas de negocios (Quím3, Agro1).

3. Areas de cambio paulatino: estrategias tecnológicas y de gestión de recursos humanos

i) Estrategias y conductas tecnológicas

Aun cuando la apertura canalizó una cierta modernización tecnológica en las empresas, no son tan nítidos los alcances y profundidad de esta renovación. Las evaluaciones en este campo suelen ser ambivalentes, debido a que los procesos de aprendizaje no se han dado simultáneamente en todos los niveles, como demuestran las diferentes experiencias de innovación tecnológica.

Considerando a un universo de 16 empresas de la muestra que respondieron los aspectos de gestión tecnológica, 12 de ellas manifestaron haber experimentado profundos procesos de modernización tecnológica durante los años ochenta. De éstas, 5 destacaron los avances en tecnología de productos, 8 enfatizaron la modernización en tecnologías de producción, en tanto 3 mencionaron la modernización en la gestión operacional. Tres de las 4 empresas que reconocieron algún grado de rezago tecnológico se sitúan en el subsector metalmecánico, y dos empresas agroalimentarias resaltaron la flexibilidad de la tecnología de producción adoptada, consistente con su posicionamiento y opción de liderazgo (Láctea1 y Conf1).

En los procesos de modernización tecnológica la mayor parte de las empresas entrevistadas se situaron preferentemente como usuarios, es decir, en un patrón de "dominio por parte de los proveedores",¹² lo cual sería en principio coherente con un mayor reconocimiento de innovaciones y adaptaciones a nivel de procesos que de productos.

12 En términos de patrón de innovación tecnológica, Pavitt distingue cuatro categorías de empresas: dominadas por proveedores; intensivas en escala; proveedores especializados; y basadas en conocimientos científicos (Pavitt, 1984).

Pocas empresas han dedicado recursos exclusivos a actividades de investigación y desarrollo aunque existan excepciones.¹³ La mayoría de las empresas ha concentrado sus esfuerzos de innovación en mejoras continuas en la incrementación. Entre los principales resultados de las entrevistas, destacan los logros en materia de tecnología de productos, tecnología de producción y tecnología de organización de la producción.

Tecnología de producto

En términos genéricos, de acuerdo con los antecedentes proporcionados por las empresas, las innovaciones de producto pueden asociarse a dos énfasis alternativos: el comercial ("demand pull") y el tecnológico ("technology push").

Con respecto al primero, en varias empresas la innovación de productos ha sido impulsada por estrategias comerciales basadas en la diversificación y diferenciación (Láctea1, Metal1, Conf1), en donde el estímulo proviene de la gerencia comercial y se relaciona con las tendencias de la demanda. En este caso, a menudo la empresa complementa su producción con la comercialización de productos de terceros. Cabe destacar que al interior de este grupo hay una importante diferencia entre las empresas que desarrollan una respuesta pasiva a la demanda y trabajan sobre la base de las especificaciones brindadas por el cliente (Metal1) y aquellas que, al contrario, intentan anticipar las tendencias y modificar los gustos de los consumidores (Láctea1 y Conf1). En este caso, las personas dedicadas a la innovación de los productos trabajan en forma muy integrada con las respectivas gerencias comerciales.

En una posición intermedia se encuentran aquellas empresas que desarrollan los productos nuevos a partir de pedidos y, sin embargo, aportan parte importante de la ingeniería de producto, generando una interacción dinámica con los clientes-traders (Agro1 y Forest1).

En otras empresas, la innovación de producto ha sido el resultado del desarrollo paulatino y espontáneo de las capacidades tecnológicas internas ("technology push": Quím3, Quím4, Metal4, Metal5, Metal7 e

13 De la muestra destacan Láctea1, Forest1, Quím2 e info1 que han implementado laboratorios y/o invertido en forma sistemática en actividades de investigación y desarrollo.

Info3). En estos casos, aunque no se descuidan los aspectos comerciales, los acondicionamientos tecnológicos parecen mucho más fuertes y la relación de causalidad aparece casi revertida.

En estas experiencias se observa un ámbito tecnológico bien definido y que representa el eje fundamental de desarrollo tecnológico de la firma, la cual es generalmente de tipo familiar. El proceso de evolución de estos conocimientos ha sido diferente en los diversos casos, teniendo fuertes vínculos con la tradición productiva de la familia propietaria.¹⁴

Tecnología de producción

En la mayoría de las empresas entrevistadas se han efectuado importantes inversiones para modernizar la maquinaria. Entre estas están, por una parte, aquellas empresas que desarrollan o adaptan la tecnología de producción al interior de sus plantas, utilizando recursos propios (Conf1, Forest1, Forest2, Quím1, Quím3, Quím4, Metal1 y Metal5) y por otra parte, las empresas que transfieren la tecnología de producción desde el exterior, ya sea a través de joint-venture o adquisiciones llave en mano (Metal3, Metal7, Info4 e Info1).

En el primer caso, el factor decisivo es la necesidad de adaptar la tecnología adquirida a las características específicas de la planta como consecuencia de la reducida escala de producción, y la dificultad de establecer relaciones eficientes con proveedores para desarrollar las respuestas tecnológicas adecuadas. Es interesante observar que el desarrollo de capacidades tecnológicas internas ha permitido a algunas empresas alcanzar resultados importantes¹⁵ (Conf1 y Forest1).

14 En Metal5 y Metal4, por ejemplo, se mantiene al interior de una senda bastante lineal y estrecha, mientras que en el caso de Quím4A el sendero de evolución se ha ido abriendo notablemente hasta incorporar tecnologías diversas de la de origen. A pesar de estas diferencias en el proceso de evolución, lo cierto es que las innovaciones más importantes en términos de productos están regularmente relacionadas a dichos ámbitos preferenciales de conocimiento.

15 Conf1 ha patentado una máquina para un producto específico, creando una importante barrera de acceso a los competidores y una futura área de negocio. Forest1 ha desarrollado una tecnología para la transformación de los residuos en bienes transables.

Tecnología de organización de la producción

Las empresas entrevistadas mostraron notables diferencias en cuanto al nivel de desarrollo en aspectos de ingeniería industrial. La preocupación por estos aspectos es reciente, y hasta cierto punto rezagada con respecto a los equipos y tecnologías incorporadas. El control de inventarios, si bien en la mayoría de las empresas se efectúa con apoyo computacional, en pocas está respaldado por una gestión optimizante del nivel de inventarios. En relación con la revisión del layout, pocas empresas consideraron que fuera una función permanente (Conf1, Metal4). En cuanto a los tiempos muertos, la mayoría de las empresas explicaron que se medían, intentándose reducir por medio de una mejor programación de la producción (Forest1, Forest2, Quím3, Metal7), o en algunos casos mediante incentivos específicos (Metal5 en estudio, Forest2).

Un aspecto de particular interés corresponde a las políticas de proveedores y subcontratistas. En esta área las empresas metalmeccánicas y químicas presentaron comportamientos similares, con un nivel de subcontratación bajo. Las empresas químicas limitan la subcontratación a servicios menores, por la amenaza de pérdida de control del know-how productivo. Por otra parte, entre las empresas metalmeccánicas la limitación estaría explicada por la baja confiabilidad que proyectan las empresas subcontratistas en cuanto a calidad y oportunidad de entrega.

ii) Gestión de los recursos humanos

Los antecedentes relativos a la gestión de los recursos humanos se organizan en los aspectos de las relaciones laborales, capacitación y rotación de la mano de obra.

Relaciones laborales

Las experiencias observadas en los niveles ejecutivos de las empresas, referidas a descentralización, trabajo en equipo y simplificación de la estructura jerárquica mencionadas en el punto anterior, no se han extendido al conjunto de la empresa constatándose un rezago en la participación de los trabajadores en las estrategias de modernización.

En la mayor parte de las empresas las relaciones laborales son percibidas por los ejecutivos como elementos de confrontación más que de posibilidades competitivas. A pesar de que en la mayoría de las empresas el sindicato alcanza un alto índice de afiliación, en opinión de los entrevistados, éste asume un rol básicamente reivindicativo con escasa capacidad de propuesta en temas relativos a la organización del trabajo.

Han sido escasas las experiencias de empresas que hayan realizado esfuerzos sistemáticos para desarrollar formas activas de participación de los trabajadores en la gestión y mejora de la organización y/o del proceso productivo. En este ámbito destacan las empresas del área informática, Metal4¹⁶ y Conf1.

Los sistemas de remuneraciones, en general, se componen de un sueldo base más incentivos vinculados al resultado global de la empresa. No se observaron incentivos por áreas, sin embargo, en algunas empresas se expresó el interés por implementarlos (Agro1 e Info2). En el sector metalmeccánico la modalidad predominante es a trato con una incorporación paulatina de incentivos por producción.

Capacitación y rotación de mano de obra

La mayoría de las empresas realiza diversas actividades de capacitación de sus trabajadores, ya sea contratando servicios formativos externos o diseñando internamente los cursos. En este sentido la muestra de empresas entrevistadas se ubica, en su conjunto, por sobre el promedio nacional de utilización de la franquicia tributaria SENCE.

La preocupación de varios ejecutivos por la rotación de la mano de obra calificada, indica que este tema es de alta sensibilidad para muchas empresas. De las empresas entrevistadas sólo 5 declararon no estar preocupadas por este aspecto, sin embargo, el resto de las empresas, explícita o implícitamente reconocieron que la rotación de la mano de obra calificada constituye una amenaza permanente.

Las medidas de retención del personal apuntan, en general, a mejorar las condiciones de trabajo a través de incentivos tangibles y de

16 En este caso se ha estimulado a los trabajadores a formular propuestas de mejoras a la organización del proceso productivo y, cada cierto tiempo, se premian las ideas más interesantes. Sin embargo se trata de un proceso aún limitado en los niveles y espacios de participación.

políticas de participación e identificación con la empresa. Estas últimas están dirigidas particularmente al personal de especialización medio-alta y consisten en redefinir los espacios de participación, identificando claras perspectivas de desarrollo profesional.

IV. CONCLUSIONES

A la luz de los antecedentes empíricos, es claro que las interpretaciones antagónicas de desindustrialización, por un lado, y de modernización refundacional, por el otro, no dan cuenta a cabalidad de la dinámica de cambios observada a nivel de las empresas. Desde esta perspectiva, los principales aportes que entrega el trabajo se relacionan con los siguientes aspectos:

La muestra de empresas confirmó que las *trayectorias evolucionistas* no constituyen una excepción al nivel de las empresas industriales. En contraste, los elementos refundacionales se asocian principalmente a la creación de nuevas empresas, y a cambios mayores en la estructura de propiedad de las ya existentes, aun cuando en estas últimas, en general, se preserva la memoria corporativa. En las empresas familiares que sobrevivieron el período crítico que va entre 1977 y 1983, la lógica evolutiva es aún más marcada, constatándose durante el período en estudio un importante cambio generacional en el control de la gestión empresarial.

El conjunto de entrevistas valida la tendencia hacia un aumento generalizado de la *eficiencia en los procesos productivos* durante las etapas de recuperación e inicio de la consolidación industrial (1983 y 1988), que no necesariamente se tradujo en aumentos de la productividad laboral.

Las estrategias empresariales privilegian *conductas* directamente vinculadas a los rasgos estructurales predominantes del sector (madurez, apertura, segmentación). Algunas de estas conductas son: alta tasa de innovaciones en proceso, a través del desarrollo o adaptación tecnológica; predominancia de las estrategias de diferenciación de marcas; importantes esfuerzos por mejorar el posicionamiento en mercados internacionales; y tendencia a la diversificación de áreas de negocios, sobre la base de las capacidades adquiridas.

A pesar de los equilibrios que se han alcanzado a nivel macro económico, el proceso de *reestructuración microeconómico* aún está en

Cuadro 4. Chile: estrategias predominantes en ramas industriales

<i>Grado de focalización</i>	<i>Posicionamiento. Liderazgo</i>	<i>Ventaja. Cambio</i>		
		<i>Defensiva</i>	<i>Ofensiva</i>	
Baja	Vía costos	Lácteos (leche)	Agroindustria (exp.)	
		Metalmecánica básica	Productos químicos	
		Electrodomésticos (empresas mayores)		
		Tableros de madera		
		Agroindustria (no exportable)		
	Vía diferenciación	Lácteos (jugos y postres)	Confites Pinturas	Informática (emp. mayores)
Alta o Diferenciada	Vía costos	Metalmecánica (partes y piezas)	Productos Químicos	Industria Muebles de madera
	Vía diferenciación	Bienes de capital		Informática (emp. menores)
		Bienes de consumo durable (emp. menores).		

curso y en las diferentes áreas de gestión coexisten niveles de modernización heterogéneos. En particular, se observaron logros importantes en el área de organización, comercialización y estilo de gestión; rezagos en el ámbito de los recursos humanos; y el inicio de un proceso de modernización en el área de gestión tecnológica y de calidad.

En general, la existencia de estrategias nítidas a nivel de empresas parece estar en directa relación con las características y el nivel de competencia de los mercados de destino. Si bien los cambios de control de la propiedad de las empresas aparecen como factores catalizadores de la definición estratégica en varios casos, no constituyen por sí mismos condición suficiente.

Los *gerentes generales* de las empresas aparecen como figura clave y central en la definición de estilos de trabajo, liderando las tendencias validadas a través de las entrevistas, como lo han sido la profesionalización de la gestión y desverticalización de los procesos de toma de decisiones. Con todo, esta mayor horizontalidad de las jerarquías no ha conllevado un mayor protagonismo de los sectores laborales en las decisiones productivas de la empresa, salvo excepciones.

Finalmente, a partir de los antecedentes empíricos se elaboró un *mapa de opciones de posicionamiento estratégico* (defensiva, ofensiva o ventajas de cambio) y *liderazgo predominante* (vía costos o diferenciación de productos) al interior de la industria manufacturera chilena (cuadro 4).

BIBLIOGRAFIA

- Alchian, A. (1950), "Uncertainty, evolution and economic theory", *Journal of Political Economy*, vol. 58.
- CEPAL (1994), *Reorganización Industrial y Estrategias competitivas en Chile*, LC/R. 1467, noviembre.
- Mizala, A. (1989), "Liberalización financiera y quiebra de empresas industriales: Chile, 1977-82", *Notas Técnicas* N° 67, CIEPLAN.
- Montero, C. (1990), *La evolución del empresariado chileno: ¿surge un nuevo actor?*, Colección Estudios CIEPLAN N° 30.
- Nelson, R. y S. Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Harvard University Press.

Pavitt, K. (1986), "Patterns of Technical change: towards a taxonomy and theory", *Research Policy*, vol. 13, Nº 6.

Porter, M. (1985), *Estrategia Competitiva*, New York, Mc Graw Hill.

Waissbluth, E., E. Testard y R. Buitelaar (1992), *Cien empresas innovadoras en Iberoamérica: Programa CYTED-D*.

CAPITULO VI

CHILE: LA INDUSTRIA EN LA SEGUNDA FASE EXPORTADORA

Trayectoria histórica y desafíos para los noventa

ALVARO DIAZ
Ministerio de Economía, Chile

El presente trabajo ha sido originalmente preparado para el Segundo Seminario sobre Organización Industrial, Sistema Innovativo y Competitividad Internacional organizado por CEPAL en Termas del Corazón, Chile, en junio de 1994. El estudio forma parte del Programa de Investigaciones co-patrocinado por CEPAL/IDRC sobre el tema mencionado.

I. PRESENTACION

Durante los últimos veinte años, la industria chilena ha sufrido dramáticas y profundas transformaciones, que no sólo modificaron de manera irreversible su estructura y relaciones con el resto de la economía, sino las propias instituciones fundantes de su desarrollo. En efecto, las empresas y grupos económicos que operan en este sector, los mercados y redes en los cuales éstos se coordinan y concurren, las agencias públicas y el sistema de regulaciones del Estado se transformaron radicalmente. El resultado ha sido que la dinámica industrial de los noventa sigue senderos y trayectorias muy diferentes al de hace veinte años atrás.

Lo acontecido no se debe a un crecimiento continuo que transformó progresivamente todo lo que encontró bajo su alcance, a la manera que ocurrió en Brasil entre 1960-80 o en el norte de México entre 1970-1990. El caso chileno del período 1973-93 es distinto. La historia industrial en este período muestra grandes altibajos y está determinada por 17 años de reformas neoliberales (1973-90) realizadas en el contexto de un régimen autoritario que, a pesar de sus vicisitudes, modificaron profundamente la estructura y las bases institucionales de la economía chilena.

En efecto, hasta mediados de los setenta, Chile era una economía cuasicerrada con mercados internos reducidos, y que dependía del enclave cuprífero exportador —recién nacionalizado en 1971—, con un sector estatal grande que aún disponía de una extendida red de empresas públicas, un sector agrícola atrasado y una industria orientada al mercado interno. Hacia mediados de los noventa, Chile es una economía abierta con mercados internos más extensos, con una estructura primario-exportadora más diversificada y menos dependiente del

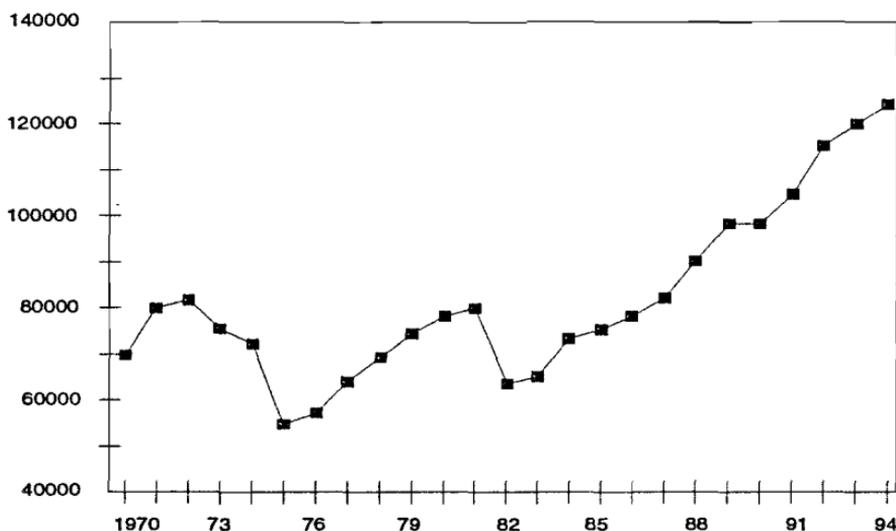
cobre, un sector público más compacto y concentrado en la macroeconomía y la regulación, con pocas empresas estatales (aunque una de ellas es la megaempresa CODELCO), con un sector agrícola más avanzado y exportador y una industria que exporta commodities industriales basados en recursos naturales (30 por ciento de las exportaciones totales) así como manufacturas hacia Latinoamérica (10 por ciento de las exportaciones totales).

La tesis central de este artículo es que la economía chilena ya entró a la 2ª Fase de su Desarrollo Exportador, una de cuyas manifestaciones es el despliegue exportador del sector industrial.

Considerando esta tesis, el estudio se divide en 5 capítulos. El *capítulo II* sintetiza las transformaciones en la arquitectura industrial y a nivel de la empresa. El *capítulo III* describe el proceso de transición de la industria chilena desde un modelo sustitutivo de importaciones a otro de economía exportadora que ya entró en su 2ª fase de desarrollo. El *capítulo IV* destaca los dos principales obstáculos que frenan la

millones de
pesos 1977

Chile: PBI Industrial 1970-94



Fuente: Banco Central, precios 1977

profundización de la 2ª fase exportadora. El *capítulo V* se concentra en 3 modelos alternativos de política económica para el Chile de los noventa, descritos como "asiático", "neoliberal" y de "desarrollo equilibrado", opción que en este texto es defendida no sólo porque se considera más eficiente sino también porque constituye un sendero más seguro para un crecimiento con equidad sustentable en el tiempo. Por tanto el tema principal para los próximos años no será sólo lograr una buena negociación con NAFTA y MERCOSUR sino también construir una nueva estrategia de desarrollo, construyendo los consensos nacionales en torno a ella.

II. GRANDES TRANSFORMACIONES DE LA INDUSTRIA CHILENA

A diferencia del anterior, que siguió una secuencia histórica, este capítulo pretende sintetizar cuatro grandes transformaciones ocurridas en la industria chilena, en un período de 30 años (1964-1994).

1. Cambios en la arquitectura industrial

Entre 1973-93 hubo un cambio en la "arquitectura" industrial, donde algunas ramas (particularmente textil y metalmecánica) han perdido peso y otras lo han ganado (industria vinculada con el procesamiento de recursos naturales). Cabe destacar que este cambio estructural ha incrementado en forma notable la imbricación de la industria con los servicios al productor. La industria es hoy un importante usuario de servicios de mantenimiento y reparación, actividades de transporte, comercialización, comunicación, servicios financieros y de seguros, servicios jurídicos. Esta creciente complejidad del entramado indica que la industria chilena ya no puede ser estudiada desvinculadamente de los servicios productivos.

Considerando la experiencia de la última década, es interesante destacar dos experiencias diferentes de modernización tecnológica en la industria chilena. Una que pertenece a las *plantas industriales que producen commodities industriales mediante procesos continuos*, generada por el efecto inmediato del desarrollo primario-exportador y que emergieron principalmente en las últimas dos décadas. Otra que pertenece a *manufacturas estandarizadas fabricadas mediante procesos*

seriados en grandes y pequeños lotes, que produce para el mercado y que crecientemente se exporta. En su mayor parte, estas plantas nacieron con la ISI y ya vivieron el ajuste estructural. Se trata de dos “mundos industriales”, cuyas diferencias se sintetizan en el cuadro n° 2 de la página subsiguiente, considerando seis criterios básicos.

Gracias a la recuperación de los mercados internos entre 1985 y 1992, en el cuadro n°1 de la página siguiente se destaca el renacimiento del segmento de manufacturas de procesos seriados en grandes y/o pequeños lotes en el valor agregado industrial. En este período, su participación se incrementó desde 38.9% hasta 51.1% del valor agregado industrial, incrementándose al mismo tiempo el número de plantas de tamaño pequeño y grande. Ello paralelo a un proceso de *concentración y centralización de capitales en el segmento de commodities industriales, donde disminuye el número de plantas de tamaño pequeño y se incrementaron las de mayor escala.*

2. Los nuevos encadenamientos productivos

Una de las tendencias que comenzó a generalizarse en Chile, pero que *históricamente no es nueva* (Hopkins & Wallerstein, 1986) fue un proceso simultáneo de desarticulación de cadenas productivas que habían cristalizado en los sesenta (por ejemplo aquellos existentes en el sector metalmecánico) y el surgimiento de otras nuevas orientadas hacia mercados globales. Hacia principios de los noventa pueden identificarse dos tipos de encadenamientos productivos que involucran a la industria.

Primero, el desarrollo de commodities industriales como parte de cadenas productivas más amplias que se inician en la explotación de recursos naturales renovables y no-renovables y continúan hacia mercados en países desarrollados.¹ Esta cadena productiva se ubica en

1 Con relación a los años sesenta, el sector exportador es más diferenciado. Ya no opera como economía de enclave, sino que supone eslabonamientos productivos entre numerosas empresas de diverso tamaño y dotación tecnológica. Asimismo, ya no se trata de corporaciones multinacionales superespecializadas e integradas verticalmente (al estilo Anaconda, Kennecot, etcétera), sino de grupos económicos extranjeros y nacionales, cuyas estrategias son diversificar inversiones y externalizar procesos, reduciendo al mínimo posibles costos hundidos.

CUADRO 1. Valor agregado en la industria manufacturera (miles de millones de pesos de 1990)

<i>Ramas industria (Clasificación CIIU: 2dig)</i>	<i>Valor Agregado 1985</i>		<i>Valor Agregado 1992</i>	
	<i>Valor</i>	<i>Part. %</i>	<i>Valor</i>	<i>Part. %</i>
TOTAL INDUSTRIA MANUFACTURERA	1621,3	100,0	2867,9	100,0
<i>Commodities Industriales</i>	99,2	61,1	1401,5	48,9
31 Alimentos, bebidas y tabaco	526,3	32,5	878,6	30,6
33 Industria de la madera y prod. de la madera, incluidos muebles	89,8	5,5	109,0	3,8
34 Fabricación de papel y sus prod., imprentas y editoriales	223,6	13,8	324,4	11,3
37 Industrias metálicas básicas	151,4	9,3	89,3	3,1
<i>Manufacturas (otros productos industriales)</i>	630,0	38,9	1466,3	51,1
32 Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	151,4	9,3	265,7	9,3
35 Ind. química de caucho y plástico, derivadas del petróleo y el carbón	270,6	16,7	694,3	24,2
36 Fabricación de productos minerales no metálicos	62,1	3,6	132,4	4,6
38 Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	140,5	8,7	365,6	12,7
39 Otras industrias manufactureras	5,2	0,3	8,2	0,3

FUENTE: Unidad de Estudios MINECON, en base a información del INE.

NOTA: Para obtener el valor agregado a precios constantes, el valor agregado de 1985 fue corregido usando los deflatores a 3 y 4 dígitos de la CIIU calculados por Elena Yagui "Un deflactor para la encuesta nacional industria anual (Base 1989 = 100)", Estadística y Economía N° 6 INE. El valor agregado de 1992 fue corregido con el índice de precios al por mayor de productos nacionales desagregado a nivel de 3 y 4 dígitos de la CIIU (Base 1990 = 100).

Cuadro 2. Chile: dos "mundos" industriales

<i>Criterios</i>	<i>Industrialización de recursos naturales</i>	<i>Industrias manufactureras</i>
Tipo de producto	Commodities indust. c/bajo grado de diferenciación orientados hacia el mercado externo	bienes manufact. c/alto grado de diferenciación orientados hacia el mercado interno y secundariamente al mercado externo
Tecnología y proceso productivo	economías de escala en procesos continuos	economías de variedad y de escala en procesos seriados de grandes y pequeños lotes, o de producción por encomienda
Producción y trabajo	Ritmo de producción no depende del ritmo del trabajo	Ritmo de producción sí depende del ritmo de trabajo
Forma de competencia	precios	precios calidad
Dinámica de los mercados	fluctuantes pero predecibles	fluctuantes y con mayor grado de incertidumbre
Tipo de transabilidad	Transables exportados sin concurrencia de bienes importados en el mercado interno	Transables con alta concurrencia de bienes importados en mercado interno y crecientemente exportados

mercados mundiales fluctuantes pero predecibles. El producto es conocido y homogéneo (commodities industriales), la competencia se verifica vía precios que se fijan en el corto plazo (cuyo extremo es el spot market), las fluctuaciones temporales permiten calcular un tipo de riesgo bastante conocido (sobreproducción y por tanto ajustes en la cantidad del output). Este es el mundo de la producción masiva (mass production), característico de los commodities industriales (celulosa, acero, cobre refinado, harina de pescado). La combinación de productos genéricos y procesos estandarizados determina lo siguiente: dado que la demanda es genérica, las fluctuaciones son altas y el ajuste se realiza vía *cantidad*. Dado que la producción es estandarizada, las empresas dominantes desarrollan la subcontratación para descargar los riesgos.

Segundo, el surgimiento de cadenas productivas con articulación hacia el sector de servicios, donde la producción de manufacturas industriales es parte de cadenas productivas más amplias, a veces dominadas ya sea por traders o grandes tiendas comerciales, o por nuevas actividades de servicios (por ejemplo "fast food"). Esta cadena productiva compite en mercados con alto grado de diferenciación de productos, la producción es seriada y la competencia se verifica principalmente vía precios y secundariamente vía calidad. En este contexto, la firma que fabrica productos dedicados se enfrenta a la *incertidumbre* (fenómeno diferente al riesgo). Sin embargo, como el producto es estandarizado, hay presión para aprovechar economías de escala, lo que tiende a generar situaciones de sobreproducción. En este contexto, la empresa intenta ganar flexibilidad mediante economías de variedad no sólo produciendo un "mix" de productos sino importando para ampliar la variedad de su oferta. También recurre a la flexibilidad en la contratación de trabajadores, donde la forma principal es la subcontratación. Ejemplo de estas cadenas productivas son las industrias del calzado, artefactos del hogar y confecciones.

3. La subcontratación

La subcontratación es un fenómeno típico de lo que se denomina cuasiintegración vertical (CIV), que se sitúa entre la integración vertical (propiedad total) y mercados a futuro (contratos a plazo). La CIV tiene cuatro características básicas (Porter, 1980; Perry, 1987; Lipietz, 1987).

Primero, una relación *estable* entre proveedores y clientes. Segundo, una parte importante del cliente en el volumen de negocios del proveedor. Tercero, la existencia de créditos de precompra, garantías de préstamos y transferencia tecnológica. Cuarto, instalaciones logísticas especializadas para asegurar un flujo permanente de productos. Como es obvio, estas relaciones van más allá de la fijación de precios y cantidades a plazo, dado que implican una coordinación estable entre empresas clientes y proveedores en ámbitos que inciden sobre las tecnologías de producto y de proceso, así como en la organización interna de las empresas. Estas relaciones suelen formalizarse en contratos detallados y complejos, donde *no* existen precios fijos sino precios de referencia que pueden variar significativamente.

La cadena productiva se realiza *fuera* de la firma, pero ésta no se realiza vía el mercado, en el sentido estricto del término, es decir, transacciones puntuales entre compradores y vendedores anónimos entre sí. Más bien se trata de relaciones contractuales que se reproducen regularmente entre empresas que dominan la red y las que operan periféricamente.² La subcontratación es una formalización de la CIV. La firma principal se beneficia de las ventajas de la integración vertical (bajos costos de transacción, control estrecho del ciclo productivo y programación global), sin cargar los costos de excesivas rigideces. Por su parte, la PyME obtiene mercados seguros y más rentables, especializándose progresivamente.

La CIV que se conoce en Chile se ha desarrollado en su variante más pobre. Las PyME subcontratadas producen bienes y/o servicios de bajo valor agregado, con bajo nivel de concepción, con insuficiente información de mercado, con escasa cooperación interfirmas y relaciones asimétricas con las firmas contratantes. Esta situación no suele

2 Existe una diversidad posible de formas de contratos. Desde subcontratista permanente a no-permanente y desde proveedor estable a ocasional. Este texto se refiere a los casos de subcontratistas permanentes u ocasionales, es decir firmas periféricas que se constituyen en subcontratistas. La definición aceptada es la siguiente: existe una relación de subcontratación desde el momento en que se verifica la solicitud de producción por un tercero de alguna parte o componente de un trabajo mayor, de procesamiento de algún material, de suministro de materiales u otro tipo de recursos por parte del 'dador de órdenes', sujeto a ciertas especificaciones previas (Yoguel y Kantis, 1990). La subcontratación puede durar por un tiempo relativamente corto, o puede reproducirse durante varios ciclos de producción.

hacerse evidente en situaciones de crecimiento, pero es inevitable que se haga visible en recesiones, cuando la gran empresa corte vínculos con los subcontratistas ocasionando pérdidas y quiebras.

En las cadenas primario exportadoras y en las demás cadenas productivas a las cuales se vincula la industria, pueden identificarse tres tipos de subcontratistas industriales:

- a) *Subcontratistas de capacidad primaria (SCP)*, fenómeno que ocurre en la industria de confecciones y calzado, y que tiende a acentuarse por la reproducción de prácticas de "putting out". Se trata de trabajadores por cuenta propia o pequeñas firmas que fabrican bienes terminados o ensamblan partes, con bajo valor agregado. La tecnología es simple y se basa en trabajo no-calificado pero especializado en determinadas faenas. Las materias primas suelen ser entregadas por los contratantes.
- b) *Subcontratistas especializados dependientes (SED)*, que se diferencian del nivel precedente, por el mayor grado de tecnología de producto y de proceso. Requieren de trabajo calificado, aunque la mayor parte de sus trabajadores tienen bajo grado de calificación y alto grado de especialización. Estas reciben el paquete tecnológico completo de la empresa contratista, así como asistencia tecnológica completa y créditos de capital de trabajo. Sus obligaciones son entregar un producto con especificaciones precisas en cuanto a calidad y plazos de entrega. Todo ello suele formalizarse en contratos. El tipo de relación creada es altamente dependiente: la empresa contratista evalúa la tecnología de producto y supervisa el proceso productivo. Sólo la competencia oligopólica otorga libertad de maniobra a los SED. Ejemplos de esta situación ocurren en la industria metalmecánica, especialmente en artefactos para el hogar.
- c) *Subcontratistas especializados autónomos (SEA)*, que involucra mayormente cuya principal diferencia respecto al caso precedente, es el dominio de la tecnología de producto o servicio que venden o prestan a la empresa contratista.

En el caso de Chile, el mayor desarrollo se encuentra en las maestrías y servicios de reparación de grandes empresas, que han acumulado expertise en esta materia.

4. El nuevo empresariado industrial

Evaluando los 20 años que han transcurrido entre 1973-93, es indudable que la base empresarial se ha expandido y ha progresado en sus capacidades competitivas. Chile vivió una versión análoga al ciclo schumpeteriano de aparición en masa de grandes, medianos y más tardíamente de pequeños empresarios, característico de un ciclo de innovación. Las causas no resultaron solamente de las reformas neoliberales impulsadas desde el Estado, sino de un ciclo más largo de maduración de una masa de profesionales de origen urbano, en su mayoría con educación universitaria, que constituyó la fuerza nutriente del nuevo empresariado que surgió entre los años setenta y ochenta. Comparada con la que existía en los años sesenta, puede afirmarse que existe actualmente una nueva cultura empresarial de "self made men" (Montero, 1992), más autónoma del Estado y de sus antiguas instituciones de fomento-protección-subsidio. El empresariado de los nuevos tiempos ha desarrollado habilidades y rapidez en captar oportunidades de negocio, en comercializar (importando y/o exportando), en considerar las dimensiones financieras de la empresa y en importar tecnologías de producto y proceso. *Esto no sólo se refiere a empresarios individuales sino también —y en algunas ramas principalmente— a Grupos Económicos que tienen base o presencia industrial, que han tenido éxito notables.* De hecho, ya desde 1991 comenzaron a realizarse las primeras inversiones industriales directas en países latinoamericanos, especialmente en Argentina y Perú, en los rubros de harina de pescado, papel, artefactos del hogar (refrigeradores) y confecciones.

Actualmente, las estrategias, estructuras y "core capabilities" que habían cambiado profundamente en el período precedente, ya se han cristalizado, generando nuevos atributos y fortalezas, pero también creando importantes debilidades.

5. La transformación del modelo de empresa

Entre 1973-83 hubo un cambio estructural en el *modelo de empresa* industrial imperante en Chile, respecto de la que prevalecía en los sesenta que estaba marcada por el contexto político de Estado de compromiso, de economía altamente protegida, con mercados pequeños y con bajo grado de concurrencia. Ello determinó un tipo peculiar de fir-

ma industrial, que ha sido confirmado en diversos estudios para los casos de la industria metalmecánica y textil (Aninat, 1986; Weinstein, 1986; Díaz, 1992). Estos destacan prácticamente los mismos rasgos que Katz sintetiza en un reciente artículo:³ (i) una tendencia hacia un creciente grado de integración vertical que condujeron a múltiples formas de ineficiencia estática; (ii) una recurrencia a elevar el "mix" de producción, buscando economías de variedad, pero basada en formas precarias de organización de la producción y una cuasiartesanal organización del trabajo, que conducían a una elevada incidencia de tiempos muertos y una baja rotación del capital; (iii) un persistente rezago de productos y procesos respecto de estándares internacionales; (iv) una elevada inflexibilidad de la gestión empresarial y las relaciones laborales, para superar crecientes entramamientos competitivos.

A partir de 1973, en el contexto de un Estado Autoritario, se inició la apertura económica, la desregulación de los mercados y la represión a los sindicatos. Acicateadas por la creciente presión competitiva en ambiente recesivo (1974-75) las empresas se adaptaron, aunque no todas sobrevivieron ni fueron exitosas. En un ambiente de bajas inversiones, el paisaje aparente de las fábricas no varió aunque era notoria la disminución de sus empleados. Ello era expresión de la desindustrialización. Sin embargo, no todo lo que ocurrió en la industria puede reducirse a fenómenos destructivos. Lo cierto es que el núcleo central de las empresas cambió radicalmente, al menos en tres dimensiones. Primero, *el desarrollo de la gestión financiera y comercial*, basada en un rápido y forzado aprendizaje de cómo aumentar la movilidad del capital, en un contexto incierto y a la vez lleno de nuevas oportunidades. Esto aumentó la rapidez de respuesta flexible del empresariado a los constantes cambios del contexto competitivo. Segundo, *la racionalización productiva*, que implicó una disminución de la integración vertical, externalización de funciones, despidos de personal, reducción del mix de producción y utilización de importaciones para elevar el mix de oferta en el mercado. Tercero, *la flexibilización del uso de la fuerza de trabajo* paralela a la reducción del empleo, el desmantelamiento del sistema de negociación colectiva, la reducción del salario base con relación al salario por rendimiento, y la aplicación extensiva

3 Véase Jorge Katz "Organización Industrial, Competitividad Internacional y política pública en la década de los años noventa", mimeo, 1993, División Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

de la "organización científica del trabajo" (OCT). En este sentido, es importante destacar que la plena implantación del taylorismo no implicó un incremento de la rigidez laboral sino su flexibilización de uso que fue simultánea a la elevación de la movilidad del capital.⁴

Estos profundos cambios afectaron estrategias, estructuras e *incluso el núcleo básico de capacidades competitivas* (Nelson, 1991) *de las empresas industriales chilenas*. La OCT, la desintegración vertical (productiva), la extensión de la gestión empresarial hacia las esferas comercial y financieras, así como el aumento de la flexibilidad del trabajo y movilidad del capital, son los rasgos fundamentales del nuevo modelo de empresa que surgió en Chile entre 1973-83.

La mirada "macro" de literatura crítica hasta mediados de los ochenta sólo permitió reconocer la *des-industrialización*, la destrucción de empresas y tejido industrial, pero constatando también aumentos de eficiencia y productividad. A partir de 1988 en adelante, hubo un esfuerzo de combinar enfoques macro y micro, que entregaron nuevos antecedentes (Díaz, 1989; Montero 1990; Rivas & Alagacino 1992, Aguilera 1993) y que aportan un figura más compleja que engloba la anterior. Los aumentos de eficiencia y productividad detectados entre 1976-81, en un contexto de bajas tasas de inversión, fueron posibles gracias a la *racionalización y reorganización* de las empresas que permitió aumentar enormemente la movilidad del capital y la disciplina y uso flexible del trabajo.⁵

4 Debe recordarse que en los años setenta y principios de los ochenta, el modelo japonés de empresa era prácticamente desconocido y los términos de "calidad total" o "gestión descentralizada" no entraban todavía en el vocabulario empresarial ni tampoco en los enfoques de los administradores de empresas.

5 Schumpeter es una buena referencia para entender este proceso simultáneo de desindustrialización y reconversión, no como una mera interrupción del desenvolvimiento capitalista, sino como parte inseparable de su dinámica que cada cierta cantidad de décadas se reestructura, destruyendo fuerzas productivas y creando nuevas energías no tanto por ahorro-inversión sino por las "nuevas combinaciones" de factores productivos. Schumpeter nos recuerda que "el desenvolvimiento consiste *primariamente* en el empleo en forma distinta de los recursos existentes, en hacer cosas nuevas con ellos, sin que importe si aumentan o no dichos recursos. Los distintos métodos de empleo [...] o de aumentos de la cantidad de trabajo, han cambiado la faz del mundo económico". Véase (*Teoría del desenvolvimiento económico*, Capítulo II, pág. 79, FCE), el subrayado es nuestro.

Hasta aquí hemos identificado los cambios ocurridos entre 1973-83. ¿Que ocurrió entre 1984-94? Es indudable que la empresa de 1994 compete en un contexto muy distinto al de la empresa de 1984. Más activa, próspera y exportadora, con más personal y más sensible a nuevos paradigmas, la empresa de 1994 constituye ciertamente un avance técnico y social respecto de la que existía hace 10 años atrás. Todos sus actores así lo reconocen. Pero este cambio no oculta continuidades con el *modelo de empresa que cristalizó entre 1973-83 y que aún preserva fuerza como el "mejor camino" para competir*. A pesar de haber logrado ampliaciones y modernizaciones técnicas y organizacionales, el paradigma taylorista, autoritario y no cooperativo sigue presente. Varios factores convergen para que este fenómeno se mantenga. El más importante de todos es que el empresariado tiene que lidiar con "viejos y nuevos fantasmas" (Abramo, 1993) que lo inducen a resistir todo cambio en el "statu quo" que signifique reducir sus espacios de flexibilidad de uso del trabajo y el capital. Si bien el temor del "retorno al pasado" va diluyéndose, las amenazas del futuro —exacerbación del entorno competitivo— van creciendo. Y el empresario busca liberarse de todo compromiso que pueda "amarrar" su capacidad competitiva.

Estas resistencias se manifiestan en la dificultad enorme para que se concrete un nuevo clima en las relaciones cooperativas entre empresarios y trabajadores. La conflictividad no indica falta de "modernidad" de estos actores. Es ante todo, un conflicto de intereses difícil y complejo de resolver.

Sin embargo, un conjunto de fuerzas convergen para *erosionar* el modelo de empresa antes citado. *Primero*, existen corrientes nacidas desde el cuerpo de managers que se profesionaliza cada vez más, que cuestiona la eficiencia de las formas centralistas de gestión. *Segundo*, el aprendizaje de trabajadores calificados con estabilidad en el empleo que descubren rutinas rápidas y eficaces de trabajo, aprendiendo a resistir y negociar rutinas inadecuadas o riesgosas. Esta tendencia obliga al empresario a entrar en compromisos para ganar mayor "flexibilidad operativa" con mayor cooperación de mano de obra calificada, pero debe aceptar "rigideces" en la antigua forma de movilidad funcional de recursos humanos. *Tercero*, influye la progresiva constitución de una identidad colectiva y cooperativa *entre* trabajadores que ganan experiencia y construyen solidaridades más persistentes con espacios de acción cooperativa. Esto tiende a unificar demandas, a gestar "climas" y, a veces, sindicatos. Este contexto hace cristalizar nuevas reglas

del juego que erosionan los viejos estilos de gerenciamiento. Finalmente, a medida que avanzan la transición democrática y el bienestar social de los chilenos, se crea clima de más libertad y seguridad, que favorece la expresividad social de los trabajadores.

No parece difundirse en Chile una ola de innovaciones que modifique sustantivamente el modelo de empresa. La tendencia que se observa hasta ahora es la permanencia del modelo antiguo en la mayoría de las empresas, aunque éste se erosiona irremediamente. Mientras que una minoría de empresas de tamaño grande logran flexibilidad modernizándose técnica y organizacionalmente. En todo caso, las prognosis a futuro no pueden descartar nuevas racionalizaciones dado los posibles impactos de la tendencia a la caída del tipo de cambio en los sectores industrial y agrícola, seguida de la entrada de Chile al NAFTA y al MERCOSUR.

III. TRES FASES DE LA INDUSTRIA ENTRE 1973 y 1993

Las transformaciones del paisaje industrial chileno han sido numerosas y profundas. La historia sectorial de las últimas dos décadas resume de una forma peculiar e inusitadamente intensa, procesos que fueron tanto de *destrucción* como de *creación* de tejidos económicos y sociales. El resultado no sólo fue una nueva configuración industrial,⁶ sino también nuevas empresas y fábricas, que si bien están lejos de la utopía toyotista o posfordista, son diferentes a las que predominaron durante los años sesenta.

Durante estos 20 años, la tasa media de crecimiento anual del PGB industrial fue 2,4 por ciento, la que ciertamente es moderada cualquiera sea el parámetro de referencia que se considere. Sin embargo, este promedio oculta profundas variaciones en el período estudiado.

Es posible dividir la trayectoria de la industria chilena en tres fases: i) Ajuste y desindustrialización (1973-83); ii) Recuperación (1984-89); iii) Inicio de la segunda fase exportadora (1990-94), tema en la cual se

6 En 1968, de las 50 mayores empresas industriales del país, 13 pertenecían a los sectores metalmecánico (CIU 382, 383, 384) y textil (CIU 321). En 1988, de las 50 mayores empresas industriales del país, ninguna pertenece al sector textil y sólo 1 empresa es metalmecánica (CTI que produce artefactos electrodomésticos).

concentra este artículo. El contexto macroeconómico e institucional se explica en el cuadro de la página siguiente.

1. Desindustrialización y reconversión (1973-83)

La fase de desindustrialización y reconversión (1973-83), está marcada por dos recesiones (1974-75 y 1982-83) y su contexto macroeconómico puede caracterizarse como de *reformas estructurales hacia una economía abierta* dado que en ese período se desmantela el núcleo central del sistema de regulaciones de una economía cerrada con enclave exportador (cobre), imponiéndose en forma drástica y rápida tres reformas: *primera*, la apertura comercial y financiera externa, vía desmantelamiento de las elevadas tarifas aduaneras; *segundo*, el desmantelamiento de controles estatales, especialmente de mercados estratégicos avanzando hacia mercados desregulados (por ejemplo mercado financiero); *tercero*, la primera ola de privatizaciones que afectó a empresas públicas productivas.

La combinación de la recesión 1974-75, la reducción de aranceles, el progresivo atraso cambiario entre 1976 y 1981 y la recesión de 1982-83, provocaron una caída de un 12,6 por ciento del producto industrial entre 1973-83. El saldo de la década es que miles de establecimientos cerraron temporal o definitivamente y se perdieron casi 180 mil puestos de trabajo. No es casualidad entonces que los estudios sectoriales de la época hablaran correctamente de la desindustrialización, aunque el concepto a veces sobrepasó el límite preciso que debiera tener —destrucción de experiencia y desmantelamiento de capacidad industrial— confundiendo incorrectamente con fenómenos de caída del producto y el empleo.

Sin embargo, los conceptos de desindustrialización y ajuste no permiten aprehender los fenómenos microeconómicos, o los procesos que ocurrieron a nivel de empresa y establecimiento. Es evidente que en toda recesión hay caída del producto, quiebra de firmas y disminución del empleo. Y así ocurrió entre 1974-75 y 1982-83, sólo que con una virulencia inusitada. Pero lo novedoso se encuentra durante el período de recuperación (1975-1981). En efecto, en un contexto de crecimiento de la demanda interna y apertura externa, la tasa de crecimiento del PGB industrial fue de 6,7 por ciento y sin embargo el empleo industrial *disminuyó* levemente. Estadísticamente, ello significa

un aumento de la productividad aparente, realizado en un contexto de baja tasa de inversión.

La apertura externa creó las condiciones para la expansión de los commodities industriales exportables basados en el procesamiento de recursos naturales. Empero, a excepción de la harina de pescado y parcialmente de la celulosa, su efecto no fue inmediato y sólo se verificaría durante la década de los ochenta. Una de las causas fue el lento proceso de maduración de nuevos proyectos en un ambiente de estancamiento de las inversiones nacionales y de ausencia de inversión extranjera directa. Otra causa más relevante aún, fue que no había madurado aún la masa de empresarios y/o grupos económicos, de ejecutivos, ingenieros y técnicos capaces de impulsar tales proyectos.

El efecto más inmediato se produjo sobre las manufacturas no basadas en recursos naturales (por ejemplo textil y metalmecánica), que eran la base industrial de los años sesenta. Estas se vieron confrontadas a una aguda competencia externa que, sumada a la contracción de la demanda interna, generó un proceso de desindustrialización parcial y localizado en algunos sectores tales como el metalmecánico y el textil, cuya producción entre 1974-83, disminuyó en 44 y 31,12 por ciento respectivamente.⁷

Sin embargo, a la par de la destrucción de capacidades productivas, particularmente aguda entre 1973-76 y 1981-83, no fue tan generalizada como se creyó al principio. No debe olvidarse que entre 1976-81 hubo una recuperación significativa de la producción industrial —incluyendo el caso textil y metalmecánico—, en un contexto de ampliación de la apertura externa. Los análisis agregados vía indicadores simples (producto/empleo) o algo más complejos (Productividad Total de Factores, PTF), constatan que hubo un aumento de la eficiencia en un contexto de bajas tasas de inversión —e incluso desinversión— y casi ausencia de crecimiento del empleo industrial. Es decir, hubo procesos de creación de nuevas capacidades competitivas, no

7 El sector metalmecánico incluye maquinaria no eléctrica, maquinaria eléctrica y material de transporte. El sector textil, incluye hilados, tejidos y confecciones. Entre 1974-83 la participación de ambos sectores en el VA industrial disminuyó desde 21% a 16%. Estimaciones basadas en Anexo Metodológico del artículo "Consecuencias Ambientales de la Apertura Comercial", Andrés Gómez-Lobo, Colección Estudios Cieplan n°35, págs. 85-125, septiembre 1992, Santiago-Chile.

tanto basadas en sistemas de maquinaria moderna sino en la racionalización de la gestión y la organización de la producción y el trabajo.

2. Recuperación y nueva industrialización (1983-88)

La segunda fase dura entre 1983-1988 y su contexto macroeconómico se inicia con la crisis de la deuda externa y puede caracterizarse como un período de *ajuste estructural hacia la economía exportadora* que se desarrolló en un contexto de recuperación exitosa y luego de expansión después de 1988.

Los cambios más notables fueron: *Primero*, el Estado regula estrechamente la evolución de mercados "estratégicos" (tasa de interés, tipo de cambio, salario mínimo, bandas de precios agrícolas y tarifas públicas), con la intención de provocar una modificación estructural de los precios relativos hacia un esquema más favorable para una economía exportadora. Por ello es que el gobierno determina un esquema de devaluaciones que generan un alza del tipo de cambio real. También impulsa un alza temporal de las tarifas aduaneras que se elevaron desde 10% en 1982 hasta 25% promedio en 1985, para luego declinar hasta 15% en 1990. Estas dos medidas permitieron un aumento de la protección efectiva que favoreció la recuperación del sector transable de la economía, en particular de la industria y la agricultura que crecieron a tasas anuales superiores al 6 por ciento entre 1983-1990. *Segundo*, hubo una activa política gubernamental para "ablandar" las condiciones de endeudamiento de las empresas, aplicándose también una política más selectiva de fomento a las exportaciones "no tradicionales" (1985), simplificando los procedimientos administrativos. Cabe destacar también que CODELCO inició a partir de 1983, una activa política de compras de insumos y bienes de capital a empresas nacionales, lo que favoreció la retomada del crecimiento del sector metalmeccánico.⁸

En este contexto, el producto industrial creció a una tasa anual del

8 Hubo dos importantes medidas macroeconómicas: *Primero*, dados los compromisos fiscales que exigían el rescate del sistema financiero —definido en los acuerdos con el FMI y Banco Mundial—, el Estado lanza una segunda ola de privatizaciones de empresas públicas de servicios básicos (por ejemplo teléfonos y electricidad) pero sin esquemas regulatorios avanzados, lo que

Chile 1970-1990: Reformas estructurales en la regulación macroeconómica

Reformas Básicas	Período 1972-73	1973-82	1983-90
1. Privatizaciones	En 1970 el Estado posee 67 bancos y empresas. En 1973, era propietario de 251 y había intervenido otras 259.	Sin programa FMI: En 1980, 47 empresas y 1 banco pertenecen al Estado, incluyendo Codelco.	Con Programa FMI y BM: En 1990 41 empresas y 1 banco pertenecen al Estado, incluyendo Codelco.
2. Precios	Control de Precios, con poca influencia en precios relativos	Entre 1974-75 se liberan 3000 precios, excluyendo salarios, tipo de cambio y tarifas	Precios y salarios libres con Tipo de Cambio con devaluaciones programadas, Tarifas indexadas
3. Régimen Comercial	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de Cambio Múltiple • Prohibiciones y cuotas Imp. • Tarifas elevadas (media 94% y 220% arancel máximo) • Depósitos Previos Imp. • Déficit balanza comercial 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de cambio Único y arancel Parejo 10% (exc. Autos) • Caen barreras para-arancelarias. • Retiro del Pacto Andino • Déficit balanza comercial 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo cambio Único y arancel sube a 35% en 1985 y baja a 15% en 1990 • Superávit balanza comercial 1985-90
4. Régimen Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto cascada a compra-venta • Elevado Empleo Púb. (12% PEA) • Elevados Déficit Públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • IVA (20%) y eliminación Imp. a riqueza, indexación y simplificación sistema tributario • Cae emp. público (8% PEA 1980) • Superávits Públicos (1979-81) 	<ul style="list-style-type: none"> • En 1990 IVA baja a 18% • Empleo Público cae a 6% PEA • Entre 1980-81 déficit fiscal pero entre 1982-85 y 1987-90 hubo superávit fiscal
5. Mercado Interno de Capitales	<ul style="list-style-type: none"> • Control estatal tasa interés • Banca estatizada • Control cuantitativo del crédito 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa interés libre (1976-1982) • Reprivatización banca (1975-78) • Desregulación mercado capitales • Banco del Estado pierde importancia en sistema financiero 	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado de capitales regulado y Tasa interés sugerida (1982-87) • Banca regulada, en especial aquella con deuda subordinada al Bco Central (U\$ 6000 mill.)

Chile 1970-1990: Reformas estructurales en la regulación macroeconómica (*continuación*)

6. Cuenta de Capitales	<ul style="list-style-type: none"> • Control total de movimientos de capitales y endeudamiento externo sector privado • Gobierno es principal deudor externo • Condicionantes y limitaciones a inversión extranjera 	<ul style="list-style-type: none"> • Liberalización Mov. de Capitales • Sector Privado: Principal deudor externo • Legislación favorece inversiones extranjeras 	<ul style="list-style-type: none"> • Temporalmente suspendido acceso privado a crédito externo • préstamos FMI y BM para ajuste estructural • Legislación facilitadora para inversiones extranjeras • Renegociaciones deuda externa
7. Régimen Laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Alta tasa sindicalización (22% del empleo 1966-73) • Sindicatos de empresa pero con organizaciones de 2 y 3er grado fuertes que en algunas ramas negocian por grupos de empresas • Fuerte articulación partidos y sindicatos y gran importancia sindicalismo sector público • Ley de inamovilidad • Tribunales de Trabajo • Reajustes salariales obligatorios 	<ul style="list-style-type: none"> • Represión a sindicatos, suspensión negociaciones colectivas y de derecho a huelga 1973-79 • Index. salarios sector formal • Cuasieliminación contratos colectivos (1974-1979) • <i>Nueva Institucionalidad Laboral</i>: (1979): se permite más de 1 sindicato por empresa; Negociación colectiva sólo por empresa; afiliación sindical voluntaria; derecho a huelga máx. 60 días y eliminación tribunales Trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja Tasa de sindicalización (11% del empleo 1983-90) • Negociaciones colectivas bianuales • Sindicalismo sector público sigue prohibido • Eliminación reajustes automáticos y Retraso salario mínimo respecto a salario medio • Reducción programas de empleo de emergencia (desaparece en 1988)
8. Régimen Previsional	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema mixto basado en Aportes de empleadores y empleados, más subsidio fiscal al 1/3 más pobre • Costos laborales no-salariales elevado (40% salarios) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma Sistema Previsional 1981 • Trabajadores cotizan en AFP privadas con cuentas individuales • Se define período transición: trabajadores pasivos financiados por el Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • En 1991, hay 900 mil pensionados en sistema antiguo y menos de 90 mil en AFP privadas, que reúnen 3.7 millones afiliados. • Costos no-salariales bajos (3% salarios)

FUENTE: Patricio Meller "Revisión del Proceso de Ajuste en la década del 80", Colección Estudios Cieplan n° 30, Diciembre 1990, Stgo-Chile. Modificaciones y actualizaciones de A. Díaz.

6,6 por ciento, acumulando un crecimiento del 37,5 por ciento y creando 264 mil puestos de trabajo adicionales, lo que permitió una rápida declinación de las tasas de desempleo que cayeron hasta menos de 6% en 1990. No sólo resurgieron ramas antes deprimidas, sino que también nacieron centenas de nuevos establecimientos que procesan recursos naturales y que compiten predominantemente en mercados externos. Durante este período la recuperación fue continua y abarcó todo el espectro de la industria, incluyendo las ramas textil y metalme-cánica que habían sufrido una profunda recesión durante la década precedente.

Por ello es que se puede caracterizar esta fase como de recuperación y nueva industrialización, surgida al calor de los efectos directos e indirectos de la expansión exportadora, así como de la recuperación de la demanda interna.

Es en este período cuando aparece una nueva generación de plantas vinculadas a la producción de commodities industriales basados en el procesamiento de recursos naturales. También se produce una recuperación de las inversiones en las empresas industriales más antiguas, que iniciaron procesos de modernización progresiva y parcial de su base técnica, pero manteniendo esencialmente intacto el modelo organizacional gestado en la década 1973-83.

3. Hacia la segunda segunda fase exportadora (1989-1994)

A partir de 1989 se inició un período de *expansión* económica para el conjunto de la economía. Durante el período 1989-94 la tasa anual de crecimiento industrial fue 4,9%, acumulando 110 mil empleos industriales adicionales. La utilización de la capacidad instalada se aproximó a 90% en 1993. La tasa de inversión media (I/PIB) casi dupli-

favoreció la concentración de rentas y gestación de nuevos grupos económicos. *Segundo*, el gobierno continuó reformando los sistemas previsionales con el objeto de "liberar" una enorme masa de capital y hacerla accesible al sector privado (actualmente, los fondos previsionales representan 40% del PIB). Lo mismo ocurre con la privatización del segmento más rentable del sistema de salud. Además, consolida las reformas laborales orientadas a establecer un mercado de trabajo altamente flexible que limita severamente las posibilidades de sindicalización.

có la del período 1983-88 y casi un cuarto de las inversiones fueron orientadas hacia el sector industrial. Esto indica que la industria ya no creció en base a la utilización de capacidad instalada ociosa, sino expandiendo capacidades productivas. Hubo tres factores que la dinamizaron. Primero, el aumento de la demanda efectiva interna. Segundo y especialmente después de 1991, el crecimiento del sector no-transables (construcciones). Tercero, la expansión de la demanda externa que tuvo dinámicas: por un lado, los commodities industriales que mantuvieron su ritmo de crecimiento a pesar del ciclo de caída y retomada de precios entre 1993-94; por otro lado, el significativo aumento de las exportaciones de manufacturas, orientadas principalmente hacia América Latina.

Cuadro 3. Indicadores de comportamiento macroeconómico e industrial (1983-88)

Indicadores	1983	1988	Var. (%) media
PIB	100,0	130,7	5,5
PIB _i	100,0	137,5	6,6
Empleo Total	100,0	125,3	4,6
Empleo Industrial	100,0	170,0	11,2
PIB/Empleo	100,0	104,3	0,9
PIB _i /Empleo _i	100,0	108,2	- 4,2
Inversión/PGB	9,8	17,0	80,0
Salarios Reales Ind	100,0	106,8	1,3
Tipo de Cambio Real	100,0	147,0	8,0
Arancel	20,0	15,0	- 25,0
Tasa Interés Real	15,9	7,4	- 2,1

FUENTE: Banco Central, INE

Aún cuando la tasa de crecimiento de 1994 fue baja en comparación a 1991-93, la economía chilena no se apartó de una ruta expansiva, que está generando una mutación sustantiva de la economía chilena. *Puede afirmarse que Chile ya inició la 2ª fase de su desarrollo*

exportador bastante más temprano de lo esperado, con una potencia inusitada y con una diversidad insospechada de fenómenos concurrentes. La Segunda Fase Exportadora “realmente existente” es más amplia que la sugestiva propuesta planteada en 1988 por Ominami & Madrid. No sólo se expandieron —como era previsible— las exportaciones industriales basadas en recursos naturales, sino también las exportaciones de manufacturas *no* basadas en recursos naturales, las exportaciones de servicios y las inversiones chilenas en el extranjero.

La 2ª fase exportadora no surge por una declinación de las exportaciones primarias. Por el contrario, éstas mantienen un dinamismo que proseguirá por una década más, a lo menos. Así lo evidencian las informaciones disponibles sobre inversiones realizadas y programadas en los sectores minero y forestal, donde existen amplios espacios para una *continuidad de su crecimiento extensivo*. Y esta expansión primario-exportadora seguirá generando impulsos industrializantes por eslabonamientos tanto “hacia adelante” (por ejemplo celulosa pero no necesariamente papel) como “hacia atrás” (por ejemplo estructuras metálicas pero no necesariamente bienes de capital).

Cuadro 4. Indicadores de comportamiento macroeconómico e industrial (89-94)

Indicadores	1989	1994	Var (%) media
PIB	100,0	136,5	6,4
PIBi	100,0	127,1	4,9
Empleo Total	100,0	114,7	2,8
Empleo Industrial	100,0	115,4	2,9
PIB/Empleo	100,0	113,1	3,5
PIB _i /Empleo _i	100,0	108,2	2,0
Inversión/PGB (%)	26,3	28,5	
Salarios Reales Ind.	100,0	132,7	5,8
Tipo de Cambio Real	100,0	85,1	
Arancel (%)	15,0	11,0	
Tasa Interés Real (%)	9,4	9,1	

FUENTE: Banco Central, INE

El cuadro siguiente consigna las exportaciones en dólares corrientes de bienes y servicios para 1987-94, reclasificando el caso de bienes⁹ y considerando que los precios relativos entre categorías exportadas no varió significativamente entre 1987 y 1994. El cuadro hace evidente el cambio de composición de las exportaciones del país. Si en 1987 las materias primas no procesadas (X_p) constituían 57% de las exportaciones totales, en 1994 su participación en dólares corrientes se había reducido a 44%.

Cuadro 5. Chile: exportaciones de bienes y servicios 1987-1994
Millones de dólares (f.o.b.)

Exportaciones	1987	1990	1994*	Var % 1987-94
<i>Materias Primas</i> (X_p)	3614	5587	6422	8,6
° Participación en X_t	57	54	44	
<i>RR.NN procesados</i> (X_i)	1410	2167	3815	15,3
° Participación en X_t	22	21	26	
<i>Manufacturas</i> (X_m)	200	569	1410	32,2
° Participación en X_t	3	6	10	
Subtotal ($X_p+X_i+X_m$) = (X_b)	5224	8323	11647	12,1
<i>Servicios</i> (X_s)	1085	2001	2860	14,9
° Participación en X_t	17	19	20	
Total (X_b+X_s) = (X_t)	6309	10323	14507	12,8

FUENTE: Banco Central, Reclasificación A. Díaz, 1994 estimado y 2000 proyectado. El año 1994 es una estimación preliminar. El Metanol se incluye en commodities industriales.

9 Se distingue entre exportaciones de materias primas no procesadas (X_p), commodities industriales *basados* en RR.NN. tradicionales (forestal, minería metálica, pesca y agropecuario) (X_i) y manufacturas *no-basadas* en RR.NN. nacionales que incluyen productos químicos pero excluyen metanol (X_m).

Considerando que hay en marcha un importante crecimiento de las escalas de producción y en el grado de *diversificación del núcleo primario exportador* que ya no sólo se reduce a exportaciones de cobre, sino que incrementa la variedad de productos y mercados de destino, existen cuatro rasgos básicos de la 2ª fase exportadora en Chile:

a) Exportaciones de commodities industriales

Las exportaciones de commodities industriales que resultan del procesamiento de recursos naturales (X_i) elevaron sustantivamente su participación en las exportaciones totales. En efecto, entre 1987-1994 su tasa media anual de crecimiento fue superior a la de las exportaciones totales X_t (15,3% versus 1,8%). Esto permitió que ellas incrementaran su participación en el total desde 2,3% hasta 26,3%. Otro indicador es el aumento de la importancia de los *commodities industriales* en las exportaciones basadas en RR.NN. procesadas o no. Entre 1987-94, este porcentaje se incrementó desde 27,8% hasta 40,6%.

Las causas de este fenómeno son los *eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante inducidos desde el sector primario exportador*.¹⁰ En otras palabras, el desarrollo de las exportaciones primarias favorece la expansión de nuevas actividades productivas tales como la industria y los servicios productivos. Existen dos dinámicas. *Por un lado*, la interacción entre escalas de producción y tamaño de mercados externos favorece la reducción de costos de industrias situadas “hacia adelante”. Esto es lo que explica sobre todo la expansión de los commodities industriales. *Por otro lado*, la actividad primario-exportadora incrementa la demanda de insumos que a su vez favorece el establecimiento de industrias y/o actividades situadas “hacia atrás” a una escala económicamente viable. Este fenómeno ha sido menos importante que el anterior, pero facilitó la expansión de la producción de equipos y bienes de capital, así como el desarrollo de servicios ingenieriles para la producción minera, pesquera y forestal.

Hasta ahora, ha sido más relevante una dinámica *primario-exportador-industrializante* “hacia adelante” (commodities industriales) que “hacia atrás” (insumos y bienes de capital).

10 Véase A. Hirschman *The Strategy of Economic Development*, 1958, New Haven, Conn., Yale University Press.

Para el período 1994-2004 es posible que haya una diferenciación en los sectores primario-exportadores. En la actividad pesquera y hortífrutícola se presentan problemas de tipo estructural para la profundización de los encadenamientos productivos y es posible que se requiera una política de fomento activo para sortear obstáculos. En los sectores forestal y minero la situación es más halagüeña. Dadas las magnitudes de inversiones extranjeras y nacionales que estos dos sectores absorben, mejorarán las condiciones para que se profundicen los encadenamientos productivos actualmente existentes.

b) Exportaciones de manufacturas

Las exportaciones manufactureras no basadas en recursos naturales elevaron sustantivamente su participación en las exportaciones totales. Entre 1987-1994, la tasa anual promedio de crecimiento de las exportaciones manufactureras no-basadas en recursos naturales fue de 32,2%, más que duplicando la tasa respectiva de las exportaciones totales. Esto permitió que entre 1987-94, éstas incrementaran su participación en las exportaciones totales desde 3,2% hasta 9,7%. Otro indicador es la existencia de casi un millar y medio de exportadores directos de manufacturas, lo que constituye un cuarto del número total de exportadores (en 1993 había 6.000 firmas que efectivamente exportaban).

Este "boom" exportador de escala superior al frutícola de los años ochenta ha sido un fenómeno *no pronosticado* por los analistas industriales. Hoy en día debe ser reconocido e integrado a los modelos de análisis de la industria chilena. Desde 1988 hubo una expansión notable de las exportaciones manufactureras no-basadas en recursos naturales, *que continuó después de 1992 a pesar de la caída del tipo de cambio real y el crecimiento de los salarios reales.*

La principal causa de este dinamismo exportador es *endógena*. Se origina en el *crecimiento de la economía chilena y la expansión del mercado interno*. En efecto, las empresas industriales que sobrevivieron a la apertura y recesión entre 1975-83, se habían racionalizado. En un contexto de crecimiento del mercado interno —que entre 1983-90 contó con un grado de protección mayor que en 1979— facilitó la generación de economías estáticas de escala y el aumento del uso de las capacidades instaladas que, combinadas con una oferta elástica de factores (por ejemplo mano de obra barata y flexible), permitió una acelerada recuperación. A partir de los años noventa, ésta se concretó

en exportaciones hacia mercados latinoamericanos, facilitadas por la apertura de estas economías (disminución de los aranceles), las políticas de estabilización que favorecieron la apreciación de las monedas de esos países respecto al peso chileno y la recuperación económica que ha incrementado la demanda interna.

Los empresarios manufactureros (por ejemplo textiles, calzado y productos metalmecánicos) que han tenido éxito en sus estrategias exportadoras, tienen claros argumentos para explicar las ventajas que brinda un mercado interno en expansión.¹¹ Entre ellas se destaca el lograr escalas de producción mínimas para asegurar una rentabilidad básica. Además, dado que las exportaciones son riesgosas e incluso irregulares en la fase inicial, un flujo de producción continua les permite evitar situaciones de "stop and go" y por tanto moverse a lo largo de la curva de aprendizaje tecnológico. Más aún, un mercado interno en expansión pero abierto, les facilita la adquisición acelerada de nuevas tecnologías y de compra de insumos más baratos.

Ahora bien, dado que Chile es una pequeña economía de alto grado de apertura, *un mercado interno en expansión no es lo mismo que un mercado seguro*. Es común que una empresa exportadora exitosa se confronte a la erosión de algunos de sus mercados internos. Y en ese sentido, Chile se aparta del modelo asiático exportador-proteccionista. Sin embargo, dado que las manufacturas compiten en mercados oligopólicos, segmentados y diferenciados, las firmas aprendieron a desarrollar una estrategia competitiva desde mediados de los setenta y que consiste en producir, exportar e importar en magnitudes variables, dependiendo de las expectativas de precios relativos. Desde la perspectiva de una sola firma: no hay tensión entre exportar, producir para el mercado interno y exportar *bienes diferentes* e incluso similares.¹²

11 Un empresario textil muy exitoso señaló que él aplica la siguiente regla de oro: 2/3 para el mercado y 1/3 para exportaciones.

12 Desde la perspectiva de la competencia entre firmas nacionales de una misma rama industrial en Chile, esto se aproxima al modelo de "dumping recíproco" elaborado por Krugman & Brader (1984) para el caso de firmas extranjeras y nacionales (Véase "A 'reciprocal dumping' model of international trade", Krugman & Brader (1983) in *Rethinking International Trade*, Paul Krugman, MIT Press, 1990). En algunas ramas industriales como confecciones, textil y calzado, este modelo es aplicable a la forma de competencia entre *firmas nacionales* que son importadores activos. Es decir, la firma "x" trata de erosionar la participación de mercado de la firma "y" importando mercancías a precios infe-

Se trata de un "mix" de productos aprovechando economías de escala y de variedad obtenidas no sólo en la producción sino en la comercialización.

Dado que desde 1990 en adelante las empresas manufactureras se mueven en un ambiente de caída del tipo de cambio real, de salarios crecientes, y simultáneamente de apertura de mercados externos, las firmas consideran el mercado interno como un "ancla" a ser copada vía producción o importaciones. Pero es el dinamismo exportador el que les brinda nuevos horizontes, expectativas de crecimiento y posibilidades de éxito en su reconversión. En síntesis, *la participación en mercados internos es una clave para competir en mercados externos*.¹³

c) Exportaciones de servicios no-financieros

El cuadro 5 evidencia la elevada tasa de crecimiento de las exportaciones de servicios no-financieros que, entre 1984-94, se multiplicaron por 8,9 veces, pasando a representar desde 8,1% hasta 19,7% de las exportaciones totales.¹⁴ Esta es una de las grandes mutaciones estructurales de la economía chilena, que ocurre en un contexto de modernización, de importante cambio de composición del sector servicios e incremento de su importancia relativa en el PIB. En efecto, disminuye la terciarización "espuria" característica del período 1975-83 y se expande con fuerza el sector "moderno" de los "servicios productivos" asociados a empresas. Estos nuevos sectores juegan un rol creciente en las cadenas de agregación de valor, a tal punto que la industria actual ya no puede analizarse como esfera separada del ámbito de servicios productivos. Hay una imbricación cada vez más compleja, densa y generadora de sinergias entre los sectores primario, secundario y terciario, que supera la segmentación de los años sesenta. Esto implica que la industria chilena ya no puede ser estudiada desvinculada de los servicios productivos.

riores al "normal". En teoría de juegos esto se describe como un resultado no cooperativo.

13 Inicialmente, ello se basó en economías de escala estáticas, pero existe el potencial de aprovechar economías de escala dinámicas, es decir un mayor dominio de tecnologías complejas y una fuerza de trabajo más calificada.

14 Varios estudios señalan la subestimación de las exportaciones de servicios en las estadísticas de balanza de pagos, debido a los indicadores y fuentes de información que se utilizan para medirla.

La causa de este fenómeno reside en *que en los últimos 15 años, hubo una expansión de los mercados que favoreció la profundización de la división del trabajo y el desarrollo de un nuevo sector terciario con firmas que se especializan en la oferta de servicios productivos.*¹⁵ Este proceso fue favorecido por una disminución de los *costos de transacción* debido a cambios en la institucionalidad regulatoria (por ejemplo la sustitución del impuesto de compra-venta por el IVA). El fenómeno se inició con la generalización en las grandes y medianas empresas de la práctica de *externalización* y de *subcontratación* de actividades productivas y de servicios, que hasta los años setenta eran realizados dentro de la firma.

d) Inversiones chilenas en el exterior

El importante crecimiento de las inversiones chilenas directas en países vecinos, que en el caso de Argentina ha superado los 2 mil millones de dólares. Es interesante destacar que este tipo de inversiones (y no los ADR) corresponden enteramente a una lógica industrial. En efecto, es mucho más razonable que empresas como CAP (acero) y CTI (electrodomésticos) compren y modernicen empresas en Argentina a que intenten duplicar capacidades en Chile. Este fenómeno favorece desarrollos de *nuevas exportaciones de bienes y servicios, aprendizaje tecnológico y nuevas facetas competitivas de los Grupos Económicos que amplían sus horizontes de competitividad.* Ello no se evidenciará en la balanza comercial de bienes, pero sí en la cuenta de capital y quizás en balanza de servicios.

IV. PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS PARA LOS AÑOS NOVENTA

Sin embargo, los escenarios hacia el mediano plazo invitan hacia una reflexión problematizadora. En efecto, existen al menos tres temas

15 La teoría económica moderna ha rescatado una de las proposiciones más interesantes de Adam Smith: "As it is the power of exchanging that gives occasion to the division of labor, so the extent of this division must always be limited by the extent of that power, or, in other words, by the extent of the market" in *An inquiry into the nature and Causes of the wealth of nations*, republicado en el libro "The Return of Increasing Returns" Buchanan & Yoon, The University of Michigan Press, 1994, Estados Unidos.

que debieran ser considerados para el diseño de una política económica para la 2ª fase exportadora. El primero de ellos es el llamado “*síndrome holandés*” y su impacto en los sectores agrícola e industrial manufacturero. El segundo es la eventual aceleración de una segunda ola de cambios estructurales económicos y sociales. El tercero es la creciente asimetría que *Chile está acumulando entre un fuerte desarrollo económico y un creciente retraso en sus instituciones y mecanismos de fomento.*

1. Éxito exportador y “síndrome holandés” en Chile

La primera tesis es que Chile está viviendo los efectos del “síndrome holandés” que se refiere a los impactos que provoca en pequeñas economías abiertas la puesta en explotación de recursos naturales a gran escala.¹⁶ En otras palabras, podría afirmarse que el éxito primario exportador de esta pequeña economía abierta determina dos *tendencias estructurales*: por un lado, genera procesos industrializantes por la vía de encadenamientos productivos; por otro, genera una re-especialización primario-exportadora debido a los efectos de síndrome holandés.

El síndrome holandés no ocurre sólo por aumento del ingreso de divisas por exportaciones, sino también por ingresos de capital concentrados en un sector determinado. Sus impactos no son “automáticos”, dado que su magnitud e intensidad depende del tipo de regulación macroeconómica y de la primacía de los diversos objetivos de la política económica vigente. Si ésta se concentrara en la reducción de la tasa de inflación, en la mantención de una cierta tasa de empleo y en el aumento de las remuneraciones reales, el “síndrome” holandés no sería un fenómeno negativo en sí mismo. Si la política económica considera relevantes otros objetivos tales como asegurar la modernización

16 Se denomina así porque ello ocurrió en Holanda (años sesenta) cuando se descubrió gas exportable en el mar del Norte, lo que hizo caer el tipo de cambio y afectó la competitividad de la industria manufacturera de este país. Sin embargo, el “síndrome holandés” describe un fenómeno económico bastante común en países en vías de desarrollo, e incluso estuvo presente en el Chile de principios de siglo, cuando los ingresos por exportaciones de salitre afectaron la profundización de la industrialización iniciada a fines del siglo XIX.

y ajuste de los sectores industrial y agrícola, el “síndrome” holandés constituye un problema complejo, porque no sólo hace caer el tipo de cambio sino que incrementa la competencia por el empleo entre los sectores transable y no-transable.

El problema de la política económica es evitar efectos shocks que generen caídas abruptas del tipo de cambio e incrementos demasiado rápidos de las remuneraciones. Pero ello no será fácil de lograr dada la tensión entre los diversos objetivos de la política económica.

2. Una nueva ola de cambios estructurales

La segunda tesis es que la nueva ola de internacionalización de la economía chilena que resultará como consecuencia de la ratificación del tratado GATT 1994 (OMC), la eventual entrada de Chile al NAFTA, su asociación al MERCOSUR y APEC, *generará en el transcurso de los próximos 10 años un segundo período de reestructuración de la economía chilena*. En otras palabras, coexistirán ramas expansivas con otras que sufrirán procesos de ajuste.

La internacionalización abrirá el país a las consecuencias de la creciente globalización y la revolución tecnológica que se difunde en todos los ámbitos de la vida económica y social. Ofrecerá grandes oportunidades y desafíos. Su factor iniciador ya no será nuevas reformas neoliberales sino negociaciones multilaterales comerciales que más temprano que tarde cristalizarán en una integración más estrecha de Chile en América y el Mundo.

Pero es preciso evitar alucinaciones. En primer lugar, todo proceso de integración genera beneficios y costos para las economías locales, que se distribuyen desigualmente según ramas y regiones del país. Por ejemplo, al asociarse con MERCOSUR algunas ramas industriales tendrán posibilidades de crecimiento, mientras que algunos rubros agrícolas como el trigo, podrían verse amenazados. En segundo lugar, aunque los acuerdos se concentran en la dimensión comercial, se produce una sinergia con la integración con los mercados financieros, que están mucho más integrados y que son más difíciles de regular. Como lo demuestra el reciente ejemplo mexicano y su “efecto tequila” sobre el resto de las economías de la región, el problema no sólo es de inestabilidad cambiaria sino también de alta sensibilidad a los movimientos de capitales de corto plazo.

En tercer lugar, todo acuerdo de integración tiene consecuencias sociales. En efecto, la integración traerá nuevos cambios que serán avasalladores y traumáticos. Aunque el país sea capaz de sostener una tasa de crecimiento del PIB en torno al 5%-6%, la expansión de algunas ramas productivas, zonas geográficas y grupos sociales, se combinará con la declinación de otras ramas, regiones y capas sociales. En la actualidad, ya existen ejemplos de escenarios de este tipo: tal como se expande la industria de telecomunicaciones también declinan ramas como las del carbón en la VIII región, y otras (textil y el calzado) que entran en reconversión. Estos escenarios podrían multiplicarse en los próximos años.

En este contexto, si no se producen cambios institucionales importantes (por ejemplo, un seguro de cesantía y un sistema más avanzado de capacitación), será difícil para el país repetir después de su integración al NAFTA, MERCOSUR y la puesta en vigencia del GATT 1994, el crecimiento simultáneo de la economía con el bienestar social que se verificó entre 1990-94. Si en el pasado hubo cambios tecnológicos sin desempleo, no es claro que este escenario pueda repetirse en el futuro: la concurrencia ya está obligando a algunas empresas de los sectores textil, calzado e incluso metalmeccánico a modernizarse reduciendo el número de trabajadores. Ello podría repetirse en otras ramas industriales.

En cuarto lugar, todo proceso de integración induce una dinámica de reespecialización exportadora, que implica una intensificación de procesos productivos extractivos e industriales de gran escala. Más allá de sus beneficios inmediatos, ello agudizará los problemas de contaminación ambiental y requerirá importantes inversiones y regulaciones que incentiven el reprocesamiento de residuos industriales e impidan una degradación del medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos.

3. Asimetría entre dinámica económica y rigidez institucional

La tercera tesis es que en Chile existe una creciente asimetría entre dos grandes fuerzas que están remodelando el país —la internacionalización y la transición democrática— versus la rigidez y obsolescencia de la institucionalidad política y económica heredada de los tiempos del autoritarismo y el neoliberalismo.

Esto constituye una inversión respecto a una tradicional disociación histórica que marcaba el país antes de 1973 y que el destacado economista Aníbal Pinto había señalado en 1963: "en el caso chileno se manifiesta, desde antiguo, un relativo adelanto de la organización social y la formas institucionales respecto a los cambios en el nivel de la estructura económica, disociación que tiende a agudizarse en los dos últimos decenios".¹⁷ Esta disparidad es lo que explica los intentos de transformaciones radicales iniciados desde ópticas del centro, la izquierda y la derecha.

Actualmente la asimetría es diferente. No cabe duda de que la economía tiene un alto ritmo expansivo que está modificando aceleradamente la estructura económico-social del país. Pero la institucionalidad económica está marcada por un creciente retraso respecto de la evolución económico-social del país. Si esta rigidez se prolonga en el tiempo, el Estado chileno podría quedar "desarmado" para enfrentar los desafíos del futuro.¹⁸

Hay una urgente necesidad de innovar en diseño institucional. Las recetas del pasado no pueden repetirse. Las experiencias de otros éxitos (por ejemplo "tigres asiáticos") no pueden copiarse. A diferencia de los casos de Taiwán, Corea del Sur y otras naciones que iniciaron su desarrollo exportador en los años sesenta, Chile no dispone de la flexibilidad que antaño le permitió simultáneamente exportar y proteger el mercado interno, como ocurrió entre 1985-1990, cuando el gobierno militar simultáneamente devaluó el peso y elevó los aranceles desde 10% hasta 35%. En las nuevas condiciones, el GATT y los acuerdos de libre comercio exigirán que el acceso a nuevos mercados sea paralelo

17 Véase "Desarrollo económico y relaciones sociales en Chile", en *Inflación, Raíces estructurales*, Fondo de Cultura Económica, pág. 246, México 1975.

18 En efecto, en un plazo menor al de una década, ciertos instrumentos de fomento exportador deberán desaparecer en su actual forma (por ejemplo tales como el sistema de reintegro simplificado de exportaciones) y deberán ser reemplazados por un nuevo set de instrumentos de fomento productivo y difusión de nuevas tecnologías. Lo mismo ocurre con los instrumentos de regulación (por ejemplo sistema "antidumping") que deberán ser ajustados a la nueva normativa GATT 1994. De no surgir un nuevo sistema de fomento a las exportaciones más basado en tecnología que en subsidios directos, el país puede quedar atrapado en una especie de vacío institucional que le impedirá aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos de la integración a la economía mundial.

a la apertura del mercado local. Esto exigirá el desmatelamiento progresivo de barreras arancelarias y paraarancelarias, la eliminación de ciertos sistemas de subsidios a exportaciones y la adecuación de otros a las reglas más transparentes que impone el acuerdo GATT 1994 y que forman parte del acuerdo NAFTA.

V. TRES MODELOS DE POLÍTICA PARA LA 2ª FASE EXPORTADORA

Considerando las posiciones hasta ahora conocidas, es posible identificar tres "modelos" alternativos de Segunda Fase de Desarrollo, sintetizados en el esquema siguiente:

Tres estrategias de "profundización" de la segunda fase

Sectores	Modelo I	Modelo II	Modelo III
Sectores Principales	Secundario Exportador vía transferencia de excedentes desde sectores primario y terciario	Desarrollo Primario y Terciario exportador, con ajuste de sectores manufacturero y agrícola	Desarrollo Equilibrado de los tres sectores
Tipo de Estado	Industrialista modelo asiático	Neoliberal	Nuevo Estado de Compromiso para economía de exportación
Tipo de Política Económica	Política Industrial sobredetermina Regulación Macro y Micro	Creciente "autorregulación" de mercados financieros y apertura Cuenta de Capitales	Regulación Macro y Micro, Política tecnológica, de infraestructura, educacional y de capacitación

1. "La ruta asiática"

El *Modelo I* tiene como referencia el paradigma asiático (Japón, Corea del Sur, Taiwán) y plantea movilizar excedentes desde los sectores primario y terciario hacia el montaje de una industria exportadora de gran potencia. Para ello requiere de un Estado muy activo, dotado de una política industrial con un "market friendly approach" que fomenta las exportaciones de productos industriales con creciente densidad tecnológica.

Haciendo abstracción de las diferencias culturales, es discutible que este modelo sea aplicable en Chile: *primero*, el país tiene una dotación de recursos diferente, en tanto su población es reducida y dispone de grandes reservas de RR.NN. *Segundo*, la potencia de los Estados asiáticos de los años cincuenta obedece a una historia muy diferente a la de Chile, donde la posguerra favoreció un clima de unidad nacional y de fuerte asociación empresarios-Estado. *Tercero*, el contexto histórico mundial y nacional dificulta políticas industriales de fomento exportador, que requieren de un Estado grande y proteccionista.

2. El modelo neoliberal

El *Modelo II* pretender continuar el crecimiento primario-exportador a la vez que favorecer una plataforma de servicios financieros. Se basa en el supuesto de que el desarrollo agrícola y secundario-exportador no es competitivo internacionalmente, en tanto requiere de subsidios excesivos del Estado. Supone también que *las materias primas recobrarán su importancia en las exportaciones, considerando el flujo de inversiones hacia los sectores minero y forestal, pero olvidando que las exportaciones agrícolas y pesqueras no crecerán al ritmo de los años ochenta*. Además, considera que el "síndrome holandés" no sería un problema, porque abarata las importaciones y favorece a los consumidores, olvidando sus efectos destructivos en la industria y la agricultura.

Por último y no menos importante, supone —sin demostrarlo— que el sector financiero dispondría de ventajas *competitivas* para montar en Chile una plataforma de servicios financieros. Afirmar que Chile puede ser una nueva "Suiza" o "Panamá", es una apuesta aventurada,

dado que en los mercados financieros internacionales existen menos certezas que especialización flexible en ciertos segmentos de la industria y la agricultura.

Este Modelo privilegia a NAFTA, APEC, acuerdo con Unión Europea como únicas fuentes confiables de inserción internacional. No otorga importancia a MERCOSUR. Sin embargo, dado que Chile ya entró a la Segunda Fase Exportadora, *el resultado podría ser una involución del desarrollo secundario-exportador y el retorno del país a una especialización sectorial primario-exportadora*. Esto provocaría una nueva ola de racionalizaciones industriales defensivas, desempleo y una destrucción de la experiencia exportadora acumulada. El efecto *sería una distribución más desigual del ingreso*.

3. Hacia un desarrollo equilibrado

Chile tiene las puertas abiertas para avanzar hacia una opción distinta: es posible construir un camino de desarrollo exportador equilibrado entre los sectores primario-secundario-terciario, que sea capaz de amortiguar tendencias, sin negarlas en el largo plazo (por ejemplo tendencia decreciente del tipo de cambio) y que oriente el país hacia una estructura exportadora diversificada, que favorezca una reducción de los grados de heterogeneidad de la estructura productiva. Este es el mejor camino para avanzar hacia una distribución del ingreso más equitativa y más sustentable, hacia una modernización con integración. Y es enteramente posible, porque la Segunda Fase de Desarrollo ha logrado hasta ahora un desarrollo exportador equilibrado, gracias a una política económica que ha evitado una especialización rígida y excesiva del país.

Para ello es importante imaginar el tipo de comercio exterior que caracterizará la década venidera. Para ello es preciso superar la idea convencional de especialización exportadora *intersectorial* por otra más moderna de especialización *intrasectorial*. El futuro de Chile no está en explotar las ventajas comparativas de su sector primario, dejando el resto de la economía como "no-transable" o como mera "sustituidora de importaciones". Lo avanzado entre 1990-1994 evidencia que el futuro de Chile está en aprovechar las ventajas competitivas que existen en cada sector y rama productiva. Un ejemplo de esta posibilidad la representa el sector textil. Durante 1991-1994 este sector ha vivido

un ajuste industrial continuo que tiende a reducir el número de firmas y el empleo sectorial, afectando especialmente al sector de hilados. De hecho, este sector ya no cubre toda la cadena productiva, sino que se está especializando en segmentos tales como comercialización, servicios, terminación de tejidos y confecciones. Y ello se traduce en un elevado ritmo de incremento de las exportaciones de bienes así como en inversiones chilenas en países vecinos. No se trata del fin de la industria textil sino de su especialización exportadora.

El propósito es preservar un desarrollo equilibrado de nuestras exportaciones de bienes, servicios y de inversiones al extranjero. Esto quiere decir que no se trata de que Chile avance por la "vía asiática" de elevar el peso de las manufacturas hasta, por ejemplo, 30% de las exportaciones en el año 2000; ni tampoco retroceder a un modelo de especialización primaria, sino consolidar el rango ya obtenido por este tipo de exportaciones que oscila entre 10%-15%, lo que asegura un crecimiento anual similar al de las exportaciones totales. Esto facilitaría la modernización industrial y permitiría el éxito de los procesos de reconversión.

Lo anterior evidencia que *Chile no sólo requiere una buena estrategia de negociación frente al NAFTA y MERCOSUR sino una buena estrategia de crecimiento que le permita enfrentar los desafíos que coloca su propio desarrollo.*

BIBLIOGRAFIA

- Aguilera, M., J. Becar (1991): "Antecedentes y evolución del sector industrial manufacturero en Chile 1980-1989", *Documento de Trabajo n° 1*, Departamento de Estudios INE, Santiago, Chile.
- Alagacino y otros (1992): "Apertura y eficiencia productiva: la experiencia chilena 1975-1989", *Documento de trabajo n° 92*, Programa de Economía del Trabajo (PET), 1992.
- Aninat, E. (1986): "Sector Textil: Transformaciones y potencialidades" en *La industria chilena: 4 visiones sectoriales*, págs. 225-301, Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Santiago, Chile.
- Atkinson, J. (1986): "Flexibilidad de empleo en los mercados laborales" en revista *Zona Abierta* #41-42, págs. 1-42, España.

- CEPAL (1991): *"Cadenas Agroexportadoras en Chile: Transformación productiva e integración social"*, Documento CEPAL LC/L.637, Julio 1991, Santiago, Chile.
- Duhart, J. J. (1991): "Impacto Tecnológico y productivo de la minería del cobre en la industria chilena 1955-1988" en: "La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación", págs. 149-275. Estudios e Informes de la CEPAL n° 84, Marzo 1993, Santiago, Chile.
- Duhart, S., J. Weinstein, (1988, 1990): *Pesca Industrial: Sector estratégico y de alto riesgo*, Colección Estudios Sectoriales n° 5, volúmenes I, II y III. Ediciones PET, 1988, Santiago, Chile.
- La industria pesquera en la región del Bío-Bío*, Colección Estudios Sectoriales n° 9, Ediciones PET, 1990, Santiago, Chile.
- Díaz, A. (1989): "Reestructuración industrial Autoritaria en Chile", *Revista Propositiones* n° 17, Marzo de 1989, Ediciones SUR, Santiago Chile.
- : "Régimen de Empresa y Modernización Autoritaria en Chile", *Revista Propositiones* n° 20, Ediciones SUR, Santiago, Chile.
- : "Trayectoria Tecnológica y Organizacional de la industria de la Línea Blanca en Chile: 1940-1990", Documento de Trabajo n° 105, SUR-Centro de Estudios Sociales, Marzo 1991, Santiago, Chile.
- Falguenbaum, S. (1991): "Agroindustria y campesinos: la agricultura de contrato en Chile", INDAP-IICA, mimeo SUR.
- Gómez-Lobo, A. (1992): "Consecuencias Ambientales de la Apertura Comercial", Colección Estudios Cieplan n° 35, págs. 85-125, septiembre 1992, Santiago-Chile.
- INFOP (1979-1989): Fuente: Anuario Estadísticos Instituto Fomento Pesquero.
- Katz, J. (1993): "Organización Industrial, Competitividad Internacional y política pública en la década de los años noventa", mimeo, 1993, División Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.
- Katz, M. (1989): "Vertical Contractual Relations", en *Handbook of industrial organization*, volumen I, págs. 656-721, Elsevier Science Publishing Company, Holanda.
- Lanzarotti, M.: "Crecimiento y Fomento Exportador en Chile: una visión comparativa", mimeo borrador, Junio de 1993.
- Lipietz & Leborgne (1988): "O pós-fordismo e seu espaço", *Revista de Estudos Regionais e Urbanos* n° 25, 1988.

- Maldonado (1989): "Desarrollo de encadenamientos productivos en torno al abastecimiento de la actividad minera", Documento de Trabajo CESCO n°1, 1989, Stgo-Chile.
- Mardones y Martínez (1991): "Los servicios al productor: un análisis para el caso del cobre en Chile", mimeo, documento CEPAL, 1991.
- Merino & Weinstein (1986): "La industria metalmeccánica" en *La industria Chilena: cuatro visiones sectoriales*, págs. 151-225, Centros de Estudios del Desarrollo, 1986, Santiago, Chile.
- Ministerio de Economía (1966): Documento presentado por el Ministerio de Economía al "simposio Latinoamericano de industrialización" en Marzo de 1966 (CEPAL), titulado "El desarrollo industrial en Chile", págs. 194-195.
- Mizala, A. (1992): *Reformas Económicas e industria manufacturera chilena*, págs. 153-200, Colección Estudios Cieplán n° 35, septiembre 1992, Santiago, Chile. La cita está en pág. 189.
- Muñoz O. (1988): "Crisis y reorganización industrial en Chile", *Notas Técnicas CIEPLAN* n°123, Santiago, Chile.
- Ominami C. (1988): "Problemas Actuales de la industrialización y la política industrial latinoamericana". *Notas Técnicas CIEPLAN*, n° 103, 1989, Santiago, Chile.
- Pache, G., Paraponaris, C. (1987): "Réorganisation du capital industriel et formes liées de la gestion de production", en *Economies et Sociétés*, Tome XXI, n° 6, págs. 151-177, junio 1987, París, Francia.
- Perry, M. (1989): "Vertical Integration: Determinants and effects" en *Handbook of industrial organization*, volumen I, pag. 185-255, Elsevier Science Publishing Company, Holanda.
- Pinto, A. (1969): "Notas sobre Industrialización y progreso técnico en la perspectiva Prebisch-Cepal", mimeo, 1999.
- Porter, M. (1981, 1990): *Estrategia Competitiva: Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*, Editorial CECSA, 1ª edición 1981, México.
- : *The competitive advantage of Nations*, The Free Press (Division of Macmillan Inc.), 1990, Nueva York, EE.UU.
- Salais & Stopper (1992): "The four 'worlds' of contemporary industry" en *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 16, N° 2, págs. 169-194, G. Breñaña.
- Schumpeter, J. (1917): *Teoría del desenvolvimiento económico*, capítulo II, pág. 79, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

- Williamson, O. (1989): "Transaction Cost Economics" en *Handbook of industrial organization*, volumen I, págs. 135-182, Elsevier Science Publishing Company, Holanda.
- Win, P. (1986): "Weavers or revolution: the Yarur workers and Chile's road to socialism", Oxford University Press, 1986.
- Yoguel, G., & H. Kantis, (1990): "Reestructuración industrial y eslabonamientos productivos: el rol de las pequeñas y medianas firmas subcontratistas", documento CEPAL, Buenos Aires, junio 1990.

CAPITULO VII

RECONVERSION Y COMPETITIVIDAD EN LA INDUSTRIA COLOMBIANA. 1983-1993

RICARDO CHICA

El presente trabajo ha sido originalmente preparado para el Segundo Seminario sobre Organización Industrial, Sistema Innovativo y Competitividad Internacional organizado por CEPAL en Termas del Corazón, Chile, en junio de 1994. El estudio forma parte del Programa de Investigaciones co-patrocinado por CEPAL/IDRC sobre el tema mencionado.

INTRODUCCION¹

El estudio del proceso de reconversión del sector industrial de Colombia a la salida de la crisis de los ochenta tiene un doble interés. Por una parte, intenta responder a una falta de claridad acerca del alcance de dicho proceso; por otra, permite determinar la situación en la cual se encontraba el sector al verse abocado a enfrentar la apertura externa de la economía. La contribución del análisis que se presenta a continuación al entendimiento de este proceso radica en tres aspectos. Primero, provee una visión del contexto en que tuvo lugar, lo cual resulta fundamental en el dimensionamiento de dicho alcance. Segundo, adelanta la consideración de ese contexto y la caracterización del proceso de reconversión en términos de un conjunto consistente de índices del desempeño industrial. Tercero, desarrolla indicadores de reconversión mediante la descomposición del crecimiento de la pro-

1 Este trabajo constituye una versión reducida de un estudio sobre reestructuración industrial en Colombia realizado por el autor para el Programa CEPAL/CIID sobre estos temas. Se utilizan ideas y materiales de investigaciones presentados por el autor en Chica, 1991 y 1993a, b y c. El autor agradece al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), Canadá, que hizo posible este proyecto con su apoyo financiero. A Jorge Katz de la CEPAL por su apoyo y comentarios. A los asistentes en la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO) y en el Instituto de Políticas de Desarrollo (IPD), especialmente a Andrés Carvajal, Martha Espinosa, Jorge Restrepo y Ximena Sandoval, por su colaboración a lo largo del estudio, y a Freddy Morgan por su ayuda en la edición de este resumen. Y entre las personas que facilitaron información para éste, a Fanny Giraldo y Carlos Pombo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y a Martha Inés Velásquez y Dora de Aponte de la Unidad de Monitoreo Industrial (UMI).

ductividad en varios factores, entre los que se destaca la variación en los índices de utilización de la capacidad instalada.

Una adecuada comprensión de este proceso supone el considerarlo en el contexto del agotamiento precedente de la fase de industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI), y de las reformas económicas implicadas por el ajuste posterior a la crisis. En esta forma, la caracterización del proceso de reconversión de la industria colombiana que presentamos a continuación consta de dos partes. La primera provee dicho contexto ubicando el proceso en cuestión frente a la dinámica industrial previa; y la segunda aborda esa caracterización en términos del comportamiento de la productividad.

1. La evolución de la industria colombiana

Comenzamos ubicando la fase de crisis y recuperación de la industria colombiana en el contexto de la evolución de largo plazo del sector manufacturero, para pasar luego al análisis de detalle de dicha fase.

1.1. Contexto

Como en otras economías latinoamericanas la fase de industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI) implementada desde la posguerra empezó a resquebrajarse en Colombia desde mediados de los setenta. Consideraremos este proceso en términos de la transición entre la fase ISI (1945 a 1974), y la postISI de crisis y reconversión. El punto que queremos destacar es cómo esta transición constituye un quiebre estructural en la dinámica del sector que refleja la acción de varios factores, incluyendo tanto una progresiva transformación en la política económica y en las condiciones externas de la economía colombiana, como el deterioro mismo de la dinámica sustitutiva. La crisis del crecimiento industrial que marca dicho quiebre estructural tuvo lugar en el curso de un proceso de ajuste de la economía colombiana que se inició con anterioridad a la fuerte depresión a principios de los ochenta y se prolongó durante la recuperación posterior. Factores externos que se combinan para imponer este ajuste incluyeron los shocks petroleros y las crisis de los setenta y principios de los ochenta,

así como las bonanzas cafetera y de flujos externos (incluidas las exportaciones ilegales) del período intermedio. Dentro de los factores internos, varios elementos de política y el síndrome de enfermedad holandesa contribuyeron a romper el vínculo entre las fluctuaciones del sector externo y el dinamismo de la acumulación de capital del sector manufacturero. Estas evoluciones fueron complementadas por las políticas de ajuste que se implementaron desde mediados de los ochenta y el escenario internacional que se configuró con posterioridad a la crisis, en la dirección de culminar con la implementación de una política de apertura a partir de 1990. Así, este cambio a una estrategia más definida de desarrollo hacia afuera completó un proceso de ajuste en el cual el sector manufacturero fue afectado más profundamente que el resto de la economía.

En términos del patrón de crecimiento, el quiebre estructural en el comportamiento dinámico del sector que tiene lugar a partir de 1974 (cuadro 1.2.1.A y gráficos 1.2.1.A y 1.2.1.B) se traduce en su pérdida del papel de líder en el proceso de crecimiento; pérdida que se manifestó en la erosión de su participación en el producto interno bruto (PIB) observada a lo largo de este período. Y en términos de política económica, el desmonte de la estrategia sustitutiva que se había iniciado desde las reformas implementadas por la administración López (1974-1978) culminó con la política de neutralidad de incentivos implicada por la nueva política de apertura.

En la primera etapa (1974-1983) de crisis, tanto la tasa de crecimiento del PIB como la de la industria decrecieron (a 4,24% y 3,18%, respectivamente), mientras que la transformación estructural del sector industrial en términos de un cambio del producto industrial de consumo liviano (CL) hacia bienes intermedios (BI), de consumo durable (CD) y de capital (BK) fue detenida. La estrategia neoliberal que empieza a ser introducida por el gobierno López implicó un debilitamiento de la mayor parte de los elementos de la política industrial.

En la segunda etapa (1983-1993) la economía y el sector industrial colombiano inician un proceso de lenta recuperación en el que el sector industrial no reacciona con el mismo ritmo al que lo hace el producto agregado. La respuesta de la industria a la reducción de los desequilibrios lograda con los programas de ajuste de la administración Betancourt se empezó a solidificar en 1985 y se profundizó después de la corta bonanza cafetera del 86. Para 1989 se inicia el proceso de apertura externa de la economía en consonancia con el creciente

consenso en torno a la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo. Las reformas iniciadas por el gobierno Barco (1986-1990) fueron aceleradas durante la siguiente administración sumando a la liberación comercial un conjunto adicional de medidas desregulatorias en diversas áreas de la economía.

1.2. Crisis, reconversión y apertura

Consideramos ahora la dinámica industrial en su transición de la etapa de crisis de 1974 a 1983 a la de recuperación de 1983 a 1993. Después de destacar el quiebre estructural sufrido por esa dinámica en esta transición pasaremos a concentrarnos en los subperíodos 1984 a 1989, de reconversión y 1990 a 1993 de apertura. Adicionalmente, introduciremos un resumen acerca del contexto en el que tiene lugar el proceso de reconversión: del análisis del deterioro de la dinámica industrial resulta claro que el descenso 1974-1983 (interrumpido sólo brevemente en 1978-1979), significó un deterioro de las condiciones de la actividad industrial que forzó al sector a operar desde esa crisis en circunstancias claramente desfavorables en relación con las disfrutadas previamente.

1.2.1 El deterioro de la dinámica industrial

Consideraremos este deterioro en términos, primero de la evolución de P e I y del balance comercial del sector, y segundo de la rentabilidad y sus elementos constitutivos.

El hecho básico que se observa con respecto a la evolución de P e I es una tendencia con menor ritmo de crecimiento desde 1974 que se revierte sólo parcialmente de 1983 en adelante. En los gráficos 1.2.1.B y, 1.2.2.B se aprecia cómo la recuperación posterior no permite a la industria manufacturera retornar a la tendencia 1974-1983, la cual ya manifestaba un quiebre de la dinámica del sector con respecto al período 1958-1974 (gráfico 1.2.1.A). Después de la aceleración entre 1958-1967 y 1967-1974, las tasas de crecimiento de P e I cayeron en 1974-1983 y permanecieron por debajo de sus niveles previos en 1983-1991 (cuadros y gráficos 1.2.1 y 1.2.2). El carácter estructural del quiebre sufrido por la dinámica del sector de 1974 en adelante resulta aún más claro en el caso de I, como lo ilustran las diferencias en la pen-

diente y el intercepto de la nueva tendencia, diferencias que se observan nuevamente al comparar la tendencia del período 1983-1991 con la de 1974-1983 (gráficos 1.2.2.A y B). Así, el mayor ritmo de crecimiento alcanzado por la producción después de la crisis (particularmente en 1985, 1987 y 1988) contrasta con uno menor de la inversión, cuya tasa de crecimiento en 1974-1983 representaba ya una severa pérdida de dinamismo con respecto a los períodos precedentes.²

La consideración del Balance Comercial del sector complementa esta visión de quiebre estructural en cuanto que a partir de 1974 éste deja de oscilar alrededor de una tendencia estacionaria para iniciar una fase de deterioro hasta 1982 (gráfica 1.2.3.A).

De 1982 a 1986 se revierte este proceso como resultado de la combinación de una contracción de las importaciones hasta 1985 y una expansión de las exportaciones. A pesar de que esta expansión se prolonga hasta finales de la década un crecimiento de las importaciones acentuado en 1988 y 1990 determina que el balance comience a deteriorarse nuevamente, deterioro que se acentúa durante el período de apertura.

Similarmente, el deterioro de la dinámica de la rentabilidad y de sus elementos constitutivos (cuadro 1.2.2 y gráfico 1.2.4) desde mediados de la década de los setenta, señala al quiebre estructural de la dinámica industrial agudizándose en 1978, y profundizándose en el colapso de 1982-1983. La tendencia decreciente de la tasa de ganancia hasta 1984 y su ligera recuperación posterior pueden ser explicadas por el comportamiento de sus elementos constitutivos como sigue:

1. Los márgenes de ganancia evolucionan en la misma forma que la tasa de ganancia, salvo que no siendo su deterioro desde 1982 tan pronunciado la serie correspondiente replica los movimientos de esa tasa desde 1984 a un nivel menos bajo. Dos cosas cabe observar acerca de este comportamiento: primero, el menor deterioro del margen

- 2 En este sentido conviene anotar que la consideración de la serie neta de los sectores refinación de petróleo y básicas de hierro y acero muestra que el colapso de 1984-1985 en realidad se había iniciado en 1982; asimismo, en cuanto a la insuficiencia de las expansiones posteriores para compensar este colapso resulta claro que la expansión de 1990 (a diferencia de las de 1987 y 1991) es menos importante de lo que muestra la serie que incluye dichos sectores.

pone de manifiesto el creciente peso de los costos de capital y los impuestos; segundo la recuperación del margen está ligada al proceso de compresión salarial manifiesto en el descenso de la participación de los salarios en el V.A.

2. La productividad del trabajo crece hasta 1979, gracias a su recuperación desde 1978, después de su estancamiento previo. Posteriormente a su descenso hasta 1982, crece en 1983-1986, 1988-1989 y 1991 y decrece en 1990. Como veremos, este ciclo reproduce el de la utilización de la capacidad, particularmente en sus expansiones de 1977-1979 y 1983-1985.

3. La utilización de capacidad cae hasta 1983, con la excepción de 1978-1979, se recupera parcialmente gracias a las expansiones de 1984-1985 y 1987-1988, cayendo nuevamente en 1990 y continuando su ascenso en 1991. El comportamiento de la rentabilidad y del margen se asemeja también al de la utilización, excepto para 1991.

1.2.2 De la reconversión a la apertura

Con la apertura económica la industria nacional muestra una leve desaceleración en su ritmo de crecimiento: de una tasa promedio del 4,84% durante el período de reconversión al 4,59% en el de apertura. Al interior de éste último período se observa además una pérdida de dinamismo en el agregado industrial: después de pasar entre 1990 y 1991 de una tasa de crecimiento de 3,25%, a una del 7,04%, ésta cae a 4,54% en 1992 y a 3,53% en 1993.³ A su vez, las importaciones muestran una dinámica muy superior a la de la producción industrial: mientras que durante la reconversión crecieron a una tasa promedio de 1,62%, en la apertura muestran una superior a 20%.⁴ En los dos últimos años, las importaciones crecieron a tasas superiores a 40%

3 Resulta interesante observar cómo sólo durante uno de los años de apertura, 1991, la industria tuvo un desempeño superior al del promedio de la reconversión e incluso uno de ellos, 1990, mostró un comportamiento inferior al de la crisis. Aun así, se debe tener en cuenta que este pobre comportamiento industrial del primer año de apertura comenzó a observarse desde el último de reconversión cuando la industria creció a una tasa de 3,78% después de haberlo hecho a tasas superiores al 6% durante los dos años anteriores.

4 Esta tasa es superior, en casi cuatro veces, a la que se observó durante el período de crisis que fue de 7,20%.

anual⁵ después de haber caído 6,44% en 1991 justo después de la primera aceleración de la apertura (debida a las expectativas de los agentes en torno a nuevas rebajas arancelarias). Por su parte, la dinámica de las exportaciones no ha compensado ese crecimiento y aunque ellas han alcanzado tasas de crecimiento cercanas a las del período de reconversión, estas resultan bien inferiores a las de las M (en 1992 y 1993⁶ 16,58% y 11,7%, respectivamente, mientras que las importaciones lo hacían a 44,72% y al 66,21%). De esta forma, tiene lugar un deterioro promedio de la balanza comercial superior a 60% durante la apertura, explicado por caídas sucesivas superiores a 130% en 1992 y a 170% en 1993.

La reversión en la sustitución de importaciones se confirma por medio del análisis de fuentes de crecimiento de la demanda. Para el total de la industria, durante la apertura el crecimiento de la demanda interna ha contribuido con 98,43% de dicho crecimiento, el crecimiento de las exportaciones con 38,3% y la sustitución de importaciones con -34,77% (cuadro 1.2.3.A). Si excluimos petróleo, el panorama resulta más claro con las importaciones frenando en 68,93% el crecimiento industrial, y la demanda interna y las exportaciones dinamizándolo en 128,03% y 40,89% respectivamente (cuadro 1.2.3.B). Esta situación es fundamentalmente diferente a la del período de reconversión, durante el cual el crecimiento del producto puede atribuirse en 67,56% a la demanda interna, en 23,5% al crecimiento de las exportaciones y en 9,62% a la sustitución de importaciones. Este cambio se explica por el hecho de que las importaciones pasan de crecer a una tasa inferior a la de la producción durante el período de reconversión a hacerlo a una muy superior en la apertura, mientras que tanto ésta como las X no modifican su comportamiento dinámico en forma substancial.⁷ Un crecimiento importador similarmente nocivo para la producción nacional ya se había presentado durante la crisis, cuando la producción crecía a 3,82% y las importaciones a 7,2%, de manera que la contribución de la sustitución de importaciones fue de -17% (frente al agregado, mien-

5 Más específicamente 44,72% durante 1992 y 66,21% en 1993.

6 Excluyendo petróleo.

7 Como se puede observar en el cuadro 1.2.1.B, en la reconversión las importaciones crecían a una tasa de 1,62% en tanto que la producción lo hacía a 4,84%. Para la apertura las importaciones lo hacen a 28,48% un ritmo muy superior al 4,59% que muestra la producción.

tras que las exportaciones crecieron solamente 1,82% para el mismo período).

Finalmente, en cuanto al comportamiento de la rentabilidad en el curso del período de apertura, ésta significa la reversión de su proceso de recuperación. En efecto, aun cuando no extendemos aquí el análisis de los indicadores de rentabilidad (debido a que la información necesaria no se encuentra disponible), los análisis existentes señalan que el deterioro de 1990 y 1991 se ha profundizado posteriormente. Lo cual refleja cómo la compresión de los márgenes como resultado de la exposición a la competencia ha continuado contrarrestando los esfuerzos en materia de dinamización de la productividad.

1.2.3 El contexto de la reconversión

Nos hemos concentrado en el proceso de recuperación del sector posterior a la crisis de principios de los ochenta con el fin de caracterizar la reconversión acometida por el sector en esa década. En una primera aproximación dos cosas se observan acerca de este proceso: 1) él tiene lugar en la situación de precariedad de las condiciones de demanda y de rentabilidad dejada por su deterioro durante el período 1974-1983, el cual representó un quiebre con respecto a la dinámica precedente; 2) él resulta limitado en sus alcances en el sentido de que no se traduce en una recuperación de los indicadores de la dinámica industrial ni siquiera a los niveles de ese período.

En cuanto a 1) se trata de que el esfuerzo requerido por la recuperación de la dinámica de la inversión y de la productividad fue acometido por el sector a pesar de que las caídas en la utilización de capacidad y en la rentabilidad durante la crisis no fueron revertidas sino en forma parcial en la recuperación posterior. En particular, resulta notable observar que la compresión de los márgenes de beneficios continuó siendo tal que la rentabilidad no se recuperó con la dinamización de la productividad; procesos éstos cuya conjunción sugiere un esfuerzo importante dirigido a mejorar la posición competitiva del sector. Y con referencia a 2), si bien durante la segunda mitad de los ochenta la dinámica de la producción y de la productividad se recuperaron de su colapso de principios de la década, esta recuperación no significó una reversión suficiente para regresar a los niveles de la segunda mitad de los setenta, cuando ya el dinamismo del sector mostraba sus debilidades frente a lo alcanzado durante la expansión de 1967-1974. En parti-

cular, la recuperación de la dinámica de la productividad es restringida en sus alcances: se limita al período 1983-1988, sufre grandes altibajos y no determina un retorno del ritmo de crecimiento de la productividad a los niveles de los setenta, los cuales ya mostraban una pérdida respecto a décadas anteriores.

Podemos pues caracterizar el proceso de reconversión de los ochenta como de crecimiento de la productividad en circunstancias de deterioro de las condiciones de la acumulación industrial; deterioro éste apreciable en la escasa recuperación de la dinámica de la inversión y de sus condiciones de demanda y rentabilidad, después de su deterioro de 1974-1983.

En conexión con estos hechos, y adelantando algunos elementos de la caracterización de la reconversión del próximo capítulo, los gráficos 1.2.5.A y B ilustran lo siguiente: 1) el quiebre estructural de la dinámica inversora y el hecho de que la recuperación tiene lugar en condiciones de profundización y no de reversión de ese quiebre: la reversión del estancamiento de la productividad tiene lugar en condiciones de una actividad inversora deprimida; 2) cómo en materia de productividad el quiebre tuvo lugar desde antes, de manera que el deterioro de su dinámica ya empieza a mostrarse desde la expansión de 1967-1974; 3) cómo durante el período de la crisis cuando el crecimiento de la PTF fue negativo, la productividad del trabajo creció como lo hizo también en la fase precedente gracias a la disminución de la absorción de trabajo, ayudada por la expansión de la bonanza cafetera y por el hecho de que la actividad inversora no se deprimió como sería de temer dado el colapso de sus condiciones de demanda y rentabilidad; 4) como a pesar de que esa recuperación es notable, ya que regresa la tasa de crecimiento de ambas medidas a sus niveles originales, ella presenta dos limitaciones: en términos del nivel de la PTF no logra recuperar lo alcanzado a principios de los setenta; en términos de la dinámica de la productividad del trabajo, su impresionante aceleración está, como lo muestra la modesta actividad inversora y las tasas negativas de crecimiento del empleo que observaremos en el próximo capítulo, ligada a un proceso de expulsión de este factor.

CUADRO 1.2.1.A. Evolución del agregado manufacturero

Años	Producción Bruta	Crec. %	Inversión Bruta	Crec. %	Inversión Bruta	Crec. %
1958	174.511.259		9.040.064		8.099.248	
1959	192.832.115	10,50	9.221.556	2,01	8.538.227	5,42
1960	214.200.503	11,08	13.112.800	42,20	12.890.162	50,97
1961	228.048.952	6,47	14.201.752	8,30	14.077.345	9,21
1962	255.323.612	11,96	20.539.752	44,63	12.842.762	-8,77
1963	256.782.602	0,57	13.087.743	-36,28	12.479.312	-2,83
1964	278.180.331	8,33	20.984.001	60,33	13.788.392	10,49
1965	294.007.403	5,69	22.719.688	8,27	14.644.651	6,21
1966	214.647.468	7,02	22.487.405	-1,02	15.978.779	9,11
1967	319.620.768	1,58	23.260.101	3,44	19.264.016	20,56
1968	357.348.968	11,80	14.961.581	-35,68	14.045.394	-27,09
1969	381.042.944	6,63	19.509.040	30,39	18.576.438	32,26
1970	413.910.734	8,63	24.670.050	26,45	19.209.894	3,41
1971	460.964.863	11,37	25.633.719	3,91	19.328.996	0,62
1972	495.300.969	7,45	35.487.788	38,44	29.629.417	53,29
1973	548.170.376	10,67	36.546.943	2,98	33.558.278	13,26
1974	571.477.543	4,25	28.282.961	-22,61	25.061.322	-25,32
1975	568.017.376	-0,61	28.783.127	1,77	22.749.330	-9,23
1976	604.270.695	6,38	28.459.942	-1,12	22.461.029	-1,27
1977	624.984.143	3,43	35.052.514	23,16	28.863.568	19,60
1978	677.979.667	8,48	35.064.734	0,03	28.929.083	7,69
1979	765.483.056	12,91	35.593.634	1,51	30.324.626	4,82
1980	777.876.421	1,62	34.351.846	-3,49	31.343.245	3,36
1981	782.133.574	0,55	39.449.774	14,84	36.916.768	17,78
1982	745.931.116	-4,63	49.050.876	24,34	33.103.774	-10,33
1983	759.837.332	1,86	52.016.426	6,05	39.084.796	18,07
1984	789.184.626	3,86	35.637.037	-31,49	30.046.832	-23,12
1985	829.463.120	5,10	35.628.820	-0,02	28.221.871	-6,07
1986	858.670.332	3,52	38.524.030	8,13	32.357.858	14,66
1987	916.387.342	6,72	43.648.298	13,30	39.364.974	21,66
1988	972.096.898	6,08	43.380.718	-0,61	38.134.161	-3,13
1989	1.008.799.826	3,78	44.399.179	2,35	39.226.346	2,86
1990	1.041.635.349	3,25	53.804.801	21,18	43.587.579	11,12
1991	1.115.012.865	7,04	53.341.746,3	-0,86	4.900.446,5	12,43
1992	1.165.618.848	4,54				
1993	1.206.724.102	3,53				

* Sin sectores (353-371)

(1) El valor presentado para 1993 no incluye los sectores 353 ni 354. Igual ocurre para el BCR.

1.2.1.A. Evolución del agregado manufacturero (*continuación*)

Importaciones	Crec. %	Exportaciones (1)	Crec. %	Balanza Comercial	Crec. %
56.012.952		2.660.078		-53.352.874	
57.460.568	2,58	2.832.075	6,47	-54.628.493	-2,39
70.931.928	23,44	2.685.717	-5,17	-68.246.211	-24,93
73.342.574	3,40	4.454.829	65,87	-68.887.744	-0,94
77.571.797	5,77	5.316.951	19,35	-72.254.846	-4,89
66.266.025	-14,57	6.340.386	19,25	-59.925.639	17,06
78.814.277	18,94	7.396.939	16,66	-71.417.338	-19,18
59.837.433	-24,08	12.030.175	62,64	-47.807.258	33,06
78.952.467	31,94	11.454.359	-4,79	-67.498.108	-41,19
58.290.321	-26,17	11.015.286	-3,83	-47.275.035	29,96
67.939.043	16,55	17.982.767	63,25	-49.956.276	-5,67
70.931.314	4,40	20.900.306	16,22	-50.031.008	-0,15
86.049.284	21,31	21.987.840	5,20	-64.061.444	-28,04
91.921.431	6,82	24.975.887	13,59	-66.945.544	-4,50
85.984.795	-6,46	38.922.600	55,84	-47.062.195	29,70
95.564.115	11,14	55.543.279	42,70	-40.020.837	14,96
106.150.686	11,08	53.694.044	-3,33	-52.456.642	-31,07
95.919.485	-9,64	49.186.668	-8,39	-46.732.817	10,91
102.663.110	7,03	46.216.269	-6,04	-56.446.841	-20,79
114.360.439	11,39	46.084.841	-0,28	-68.275.597	-20,96
145.677.917	27,38	51.479.180	11,71	-94.198.737	-37,97
152.808.386	4,89	56.075.017	8,93	-96.733.369	-2,69
186.989.308	22,37	57.138.094	1,90	-129.851.214	-34,24
197.309.261	5,52	51.239.523	-10,32	-146.069.738	-12,49
208.805.741	5,83	57.846.811	12,89	-150.958.930	-3,35
188.055.624	-9,94	61.319.706	6,00	-126.735.918	16,05
180.328.063	-4,11	60.800.991	-0,85	-119.527.072	5,69
171.162.608	-5,08	72.060.372	18,52	-99.102.236	17,09
183.642.740	7,29	83.975.641	16,54	-99.667.099	-0,57
190.604.525	3,79	973.885.464	15,97	-93.219.061	6,47
206.676.130	8,43	103.552.052	6,33	-103.124.078	-10,63
205.388.768	-0,62	119.829.892	15,72	-85.558.877	17,03
224.767.821	9,44	139.090.158	16,07	-85.677.663	-0,14
210.283.097	-6,44	161.314.486	15,98	-48.968.611	42,85
304.313.111	44,72	188.065.044	16,58	-116.248.067	-137,39
506.042.272	66,29	181.908.199	-3,27	-324.134.074	-178,83

FUENTE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Encuesta Anual Manufacturera (EAM) y Encuesta Mensual Manufacturera (EMM), Santa Fe de Bogotá.

CUADRO 1.2.1.B Promedios por subperíodos
de las tasas de crecimiento exponencial

Período	Producción	Inv.	Inversión*	Import.	Export.	Balanza
1958-1967	6,70	11,04	7,72	1,09	19,25	-1,49
1967-1974	8,27	12,60	9,05	6,91	20,74	0,65
1974-1983	3,82	7,45	5,61	7,59	1,31	-13,66
1983-1993**	4,74	1,50	3,80	12,37	11,76	-23,84
1983-1989	4,84	-1,39	1,14	1,62	12,04	5,85
1989-1993	4,59	ND	ND	28,50	11,34	-68,38

* Sin sectores (353-371).

** El período correspondiente a la inversión es 1983-1991.

Las tasas de crecimiento de los subperíodos 1974-1983, 1983-93 para las exportaciones e importaciones y 1983-93 para la inversión fueron calculadas como promedios simples.

FUENTE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Encuesta Anual Manufacturera (EAM) y Encuesta Mensual Manufacturera (EMM), Santa Fe de Bogotá.

Gráfico 1.2.1.A
Evolución de la producción

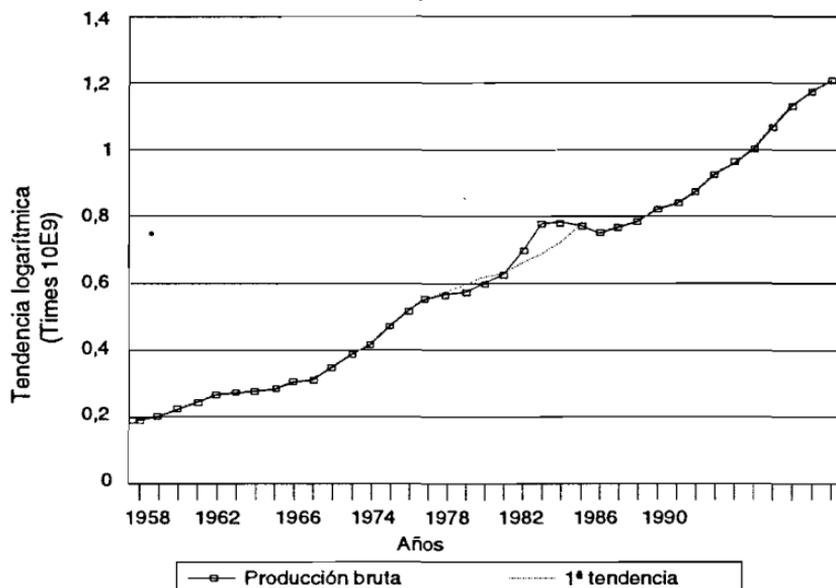


Gráfico 1.2.1.B
Evolución de la producción

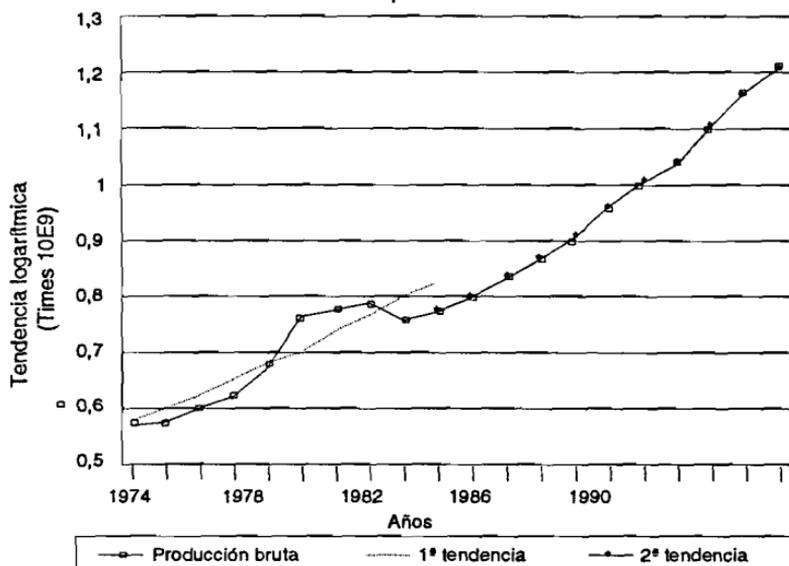


Gráfico 1.2.2.A
Evolución de la inversión

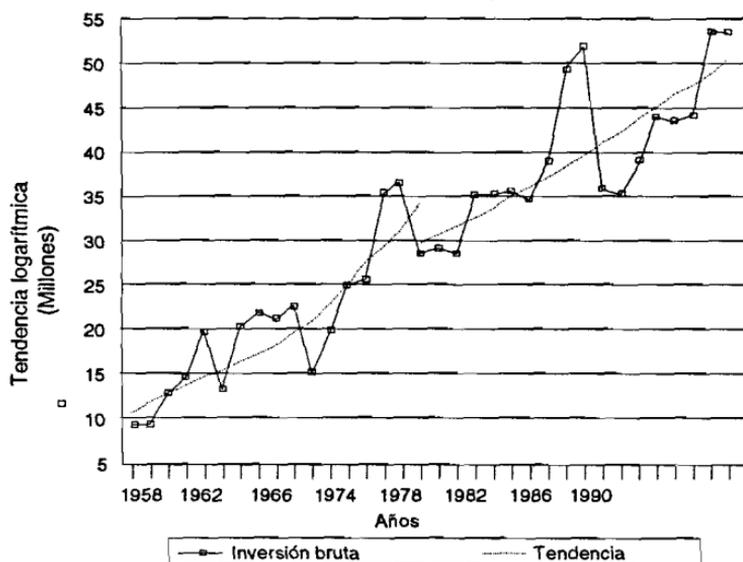


Gráfico 1.2.2.B
Evolución de la inversión

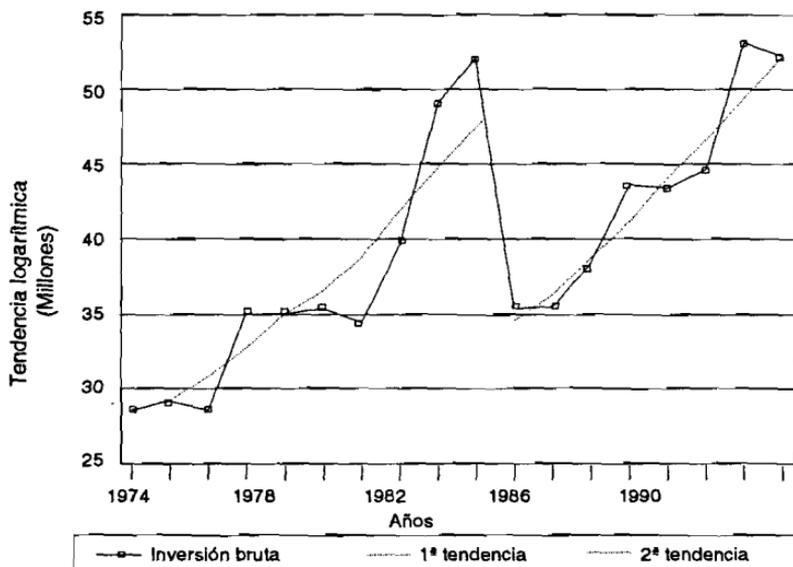


Gráfico 1.2.3.A
Comercio exterior

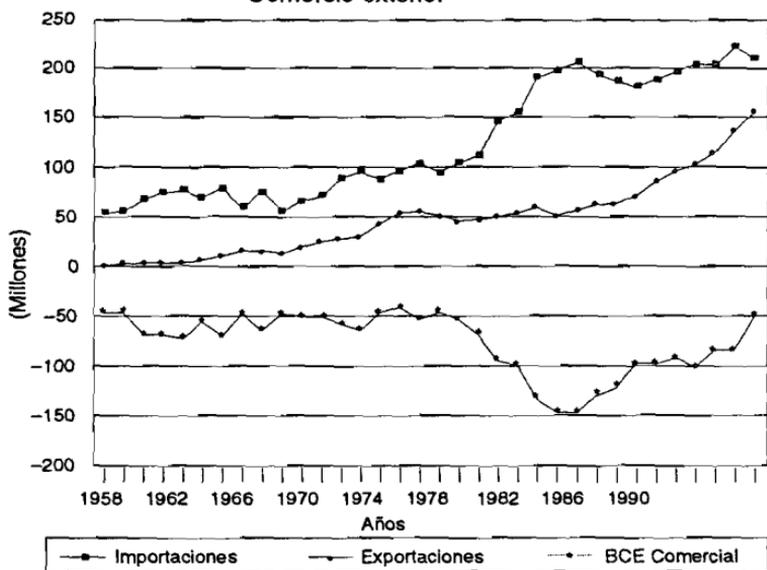


Gráfico 1.2.3.B
Comercio exterior

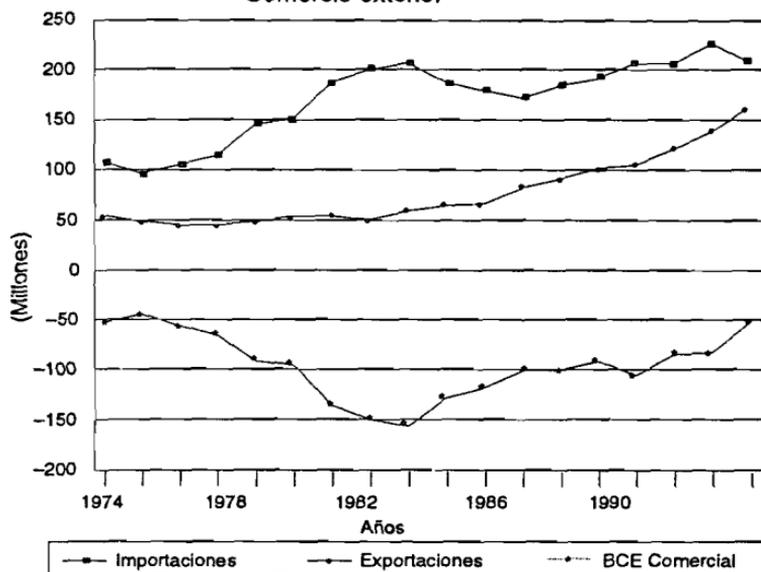
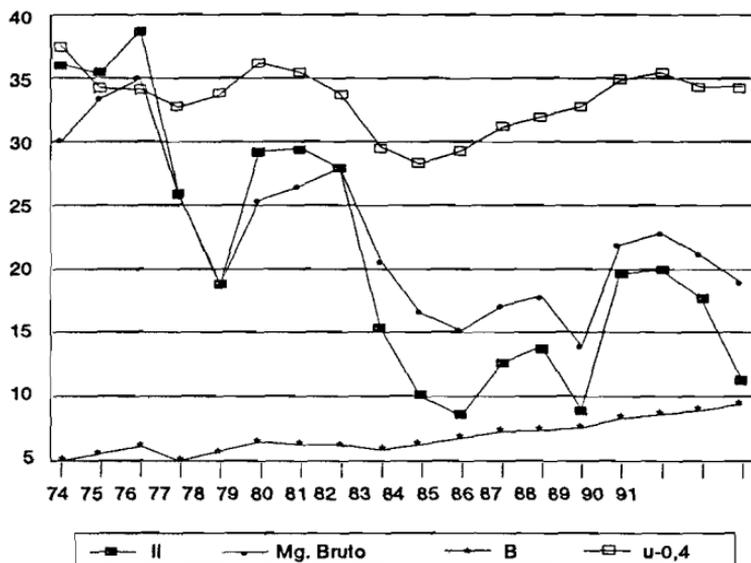


Gráfico 1.2.4



CUADRO 1.2.2. Elementos constitutivos de la rentabilidad

Año	II	Mg. Bruto	Mg. Neto	B	b	y	TAO	k*	ΔPTF	ΔIN
1974	35,89	29,89	22,54	5,15	12,76	40,38	2,61	6,17		
1975	35,14	33,21	24,18	5,43	12,43	43,64	2,61	6,42	0,79	
1976	38,15	34,84	26,33	6,02	12,86	46,84	2,64	6,58	3,89	-6,44
1977	26,40	25,91	17,61	5,17	11,63	44,42	2,69	6,16	-4,96	35,77
1978	18,26	18,70	11,25	5,93	13,53	43,80	2,60	7,02	2,11	-4,42
1979	28,97	25,38	17,66	6,72	14,82	45,39	2,65	7,20	4,83	-2,04
1980	29,17	26,97	19,14	6,53	15,06	43,34	2,56	7,56	-2,90	-10,34
1981	27,79	27,50	18,81	6,55	15,61	41,97	2,52	8,24	-2,41	22,91
1982	15,50	20,57	11,31	6,14	15,25	40,28	2,40	9,07	-5,06	38,18
1983	10,45	16,24	7,91	6,36	16,10	39,48	2,35	10,09	-1,31	5,10
1984	8,33	14,74	6,26	6,74	16,99	39,68	2,30	10,58	1,13	-53,66
1985	12,12	17,14	9,06	7,45	18,57	40,14	2,29	11,32	2,22	-3,75
1986	13,42	17,70	10,15	7,60	18,78	40,44	2,28	11,43	0,53	15,37
1987	8,86	13,52	6,34	7,49	19,20	39,01	2,28	11,39	-0,41	25,45
1988	19,63	22,15	14,46	8,37	20,13	41,59	2,27	11,67	3,77	-5,60
1989	19,87	23,11	14,73	8,50	20,48	41,50	2,27	11,84	0,17	0,72
1990	17,17	20,62	12,90	8,56	20,99	40,79	2,27	12,41	-0,98	61,84
1991	11,29	18,05	9,40	9,13	22,46	40,67	2,29	12,87	1,63	-28,75
1974-1983	26,57	25,92	17,67	6,00	14,01	42,95	2,56	7,45	-0,56	9,84
1983-1991	13,46	18,14	10,13	7,80	19,30	40,37	2,29	11,51	0,75	1,86

FUENTE: Elaborado sobre la base de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM).

CUADRO 1.2.5. Promedios por subperíodos de las tasas de crecimiento

Período	ΔB	ΔPTF	ΔI	ΔI^*
1958-1967	3,935	0,803	11,039	7,72
1967-1974	0,976	0,417	12,605	9,05
1974-1983	2,855	-0,557	7,450	5,61
1983-1990	4,286	1,006	1,497	3,80

* Sin sectores 353-371.

FUENTE: Elaborado sobre la base de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM).

Gráfico 1.2.5.A
Alcance de la reconversión

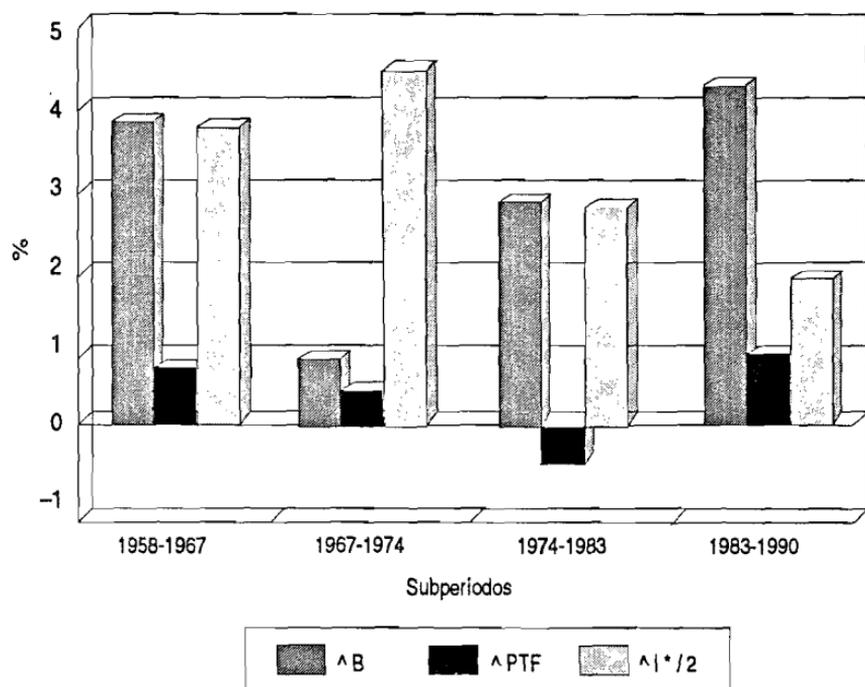
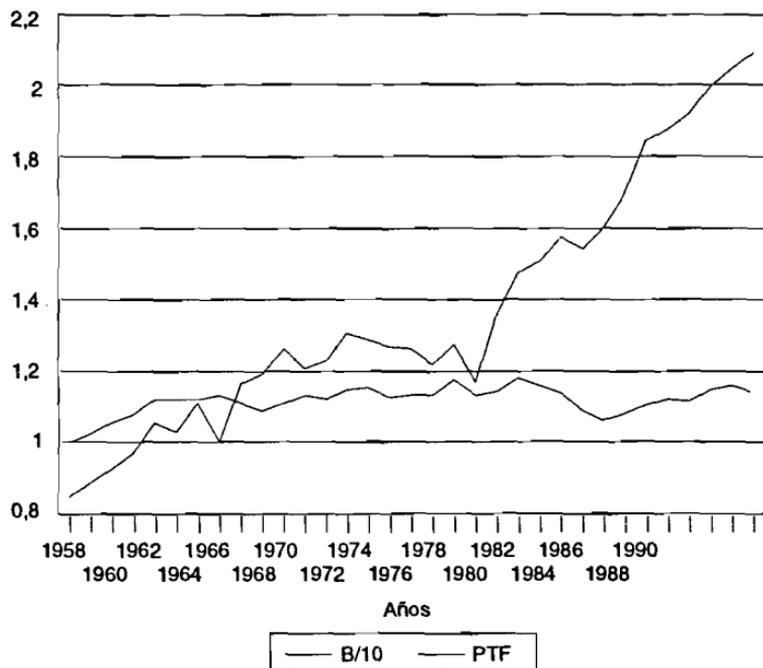


Gráfico 1.2.5.B
Dinámica de la productividad



2. Reconversión y productividad

Consideraremos la etapa de la reconversión a partir del análisis del aumento observado de productividad. La sección 2.1. explora el tema a partir de la relación entre el crecimiento de la productividad y la expansión del producto, introduciendo una metodología de depuración de dicho crecimiento del efecto de los cambios en la utilización de la capacidad instalada, a fin de obtener indicadores que aproximen mejor la reconversión en tanto cambio técnico. La sección 2.2. analiza el proceso de reconversión desde el punto de vista intersectorial, considerando tanto aspectos de la modificación de la estructura industrial (reestructuración), como los mecanismos de la reconversión en términos del comportamiento de los elementos constitutivos de la producti-

vidad a nivel sectorial. La sección 2.3. explora las relaciones de la reconversión con la competitividad y del crecimiento de la productividad con sus factores determinantes; mientras que la 2.4 complementa los análisis sectoriales de la 2.2. y la 2.3. extendiéndolos al período de apertura.

2.1. Caracterización de la reconversión

En la caracterización del proceso de reconversión se destacan dos aspectos preponderantes: 1) la secuencia de los mecanismos; y 2) la importancia del nivel de utilización de la capacidad instalada.

2.1.1 La secuencia de los mecanismos

Nos concentramos en el comportamiento de los elementos constitutivos de la productividad durante las etapas de la recuperación después del colapso en 1980. Consideraremos tres subperíodos: 1981-1983; 1984-1985; y 1986-1988. Ello nos permitirá caracterizar distintos mecanismos de reconversión, tal como sigue: Primero, mientras el esfuerzo iniciado en el curso de la profundización de la crisis enfatizó la actividad inversora, el acometido a la salida de ella privilegió la reorganización laboral. Segundo, sólo con la profundización de esos esfuerzos en el tercer subperíodo el incremento en la intensidad de capital empezará a estar acompañado de un crecimiento en la productividad de este factor; resulta también interesante en este sentido el hecho de que es después del substancial esfuerzo inversor de 1987 que tiene lugar (en 1988) el único crecimiento considerable de la PTF neta de crecimientos en u , la tasa de utilización de la capacidad instalada.⁸

8 En cuanto a los subperíodos considerados, introducimos 1981-1983 pues la caída del crecimiento de la productividad se frena temporalmente en 1981 y ese crecimiento empieza a recuperarse en 1983, (cuadro 2.1.1). Por su parte en 1984-1985 se observa un continuo incremento de la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo y en 1984 el crecimiento de la PTF se torna positivo, y al final de 1986-1988 tiene lugar el crecimiento más consistente en el sentido en que coinciden altos crecimientos de la productividad del trabajo y de la PTF netas del incremento en u .

El factor que en mayor medida explica los cambios en la productividad del trabajo entre 1981 y 1990 es la intensidad de capital, como también de 1981 a 1983 y 1984 a 1985. A su vez, aunque el empleo decrece ligeramente de 1981 a 1990, el incremento en k^* está fundamentalmente determinado por el crecimiento de K (de la inversión neta). Aunque es de anotar que, mientras que éste es el caso en 1981-1983, la reestructuración laboral parece haber sido de mayor importancia en 1984-1985. En cuanto a los movimientos de τ^* , si bien su influencia es menos negativa para el período 1986-1988 (después de haber incidido sustancialmente en el período 1981-1983) solamente en los sectores "reconvertidos" —véase en la sección 2.2.2 la metodología seguida para identificar dichos sectores— llega a tener una influencia positiva en este subperíodo.

En resumen, después de una primera reacción del sector al colapso en la forma de actividad inversora (1983), el esfuerzo a la salida de la crisis pasó a basarse en la reestructuración laboral (1985); asimismo, una dinamización consistente de la productividad se alcanzó sólo con el esfuerzo inversor que vino con el posterior aceleramiento de la producción (1988).

2.1.2 La importancia del nivel de actividad

Tras examinar la relación que media entre el crecimiento de la productividad y la expansión del producto veamos ahora cómo se relaciona todo esto con los rendimientos a escala, la inversión y las exportaciones.

Resulta notable la estrecha relación que existe entre el comportamiento de la productividad, tanto del trabajo como multifactorial, y la utilización de la capacidad instalada. En efecto, el crecimiento de β está correlacionado con los movimientos de u , a excepción de 1981 y 1987, mientras que la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores (ΔbT) es relativamente menos sensible a los ciclos de u (aunque los sigue muy de cerca) presentando comportamientos iguales exceptuando en 1987, año en el cual disminuye la tasa de crecimiento de la productividad total de factores en tanto que aumenta el índice de utilización de la capacidad instalada.

La influencia de u sobre β es claramente interpretable como un

indicador de la presencia de rendimientos crecientes de tipo estático (Chica, 1991). Con vistas al análisis de la reconversión surge entonces la necesidad de depurar el crecimiento de la productividad del efecto de la utilización, razón por la cual introducimos las medidas netas de este efecto, $\Delta\beta^*$ para la del trabajo y ΔBt^* para la multifactorial. Resulta sin embargo que el nexo "dinámica de la productividad-nivel de actividad" se debilita pero no llega a desaparecer,⁹ lo cual significa que la influencia de los movimientos de u sobre el crecimiento de la productividad no se limita, sin embargo, a los costos decrecientes estáticos. De acuerdo con la conceptualización de Kaldor de los rendimientos crecientes dinámicos, mayores niveles de actividad se traducen en un mayor dinamismo de la productividad, de manera que la permanencia de la correlación sugiere la presencia de un efecto tipo 'Verdoorn-Kaldor' —sobre el cual volveremos en la sección 2.4— por el cual el aumento de la productividad se ve favorecido por el crecimiento de la producción.

Entre los mecanismos subyacentes a este nexo¹⁰ la inversión se destaca tanto por jugar un papel crucial en la reconversión como por depender en forma particularmente íntima de dicho nivel. Esta relación junto con la que involucra a las exportaciones constituyen aspectos centrales de la importancia del nivel de actividad sobre el dinamismo de la productividad. En realidad, el énfasis en la primera mediación (la de la inversión) y en su relación con la segunda (la de las exportaciones) es una consecuencia de la visión no simplista acerca de la relación entre comercio exterior e industrialización que mencionamos en la introducción, visión que por otra parte se ve reforzada por los recientes análisis econométricos de los determinantes del crecimiento

9 Considerando la evolución de $\Delta\beta^*$ (neta de utilización), la serie está correlacionada con los ciclos de la utilización de capacidad de 1976 a 1978 inclusive, a partir de 1982 hasta 1989 se presenta nuevamente correlación con excepción de los años 1984 y 1987. Por su parte, la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores neta de utilización (ΔBt^*) es relativamente menos sensible a los ciclos de u , sin embargo, en el período comprendido entre los años 1976-81 hay correlación entre estas dos series, correlación que vuelve a presentarse en 1984-1985.

10 Se trata de aquellos ligados a la actividad inversora incorporadora de cambio técnico, el aprendizaje por experiencia, las complementariedades y externalidades de la actividad industrial, y las economías de aglomeración y especialización.

endógeno.¹¹ Así pues, aunque la evidencia econométrica en favor de la influencia de la dinámica inversora sobre el crecimiento de la PTF no es aquí tan clara, en la sección 2.3.2 mostraremos que existe una relación intersectorial significativa; por otra parte, crecimientos notables de la inversión que fueron seguidos por dinamizaciones en la productividad (y en el producto) tuvieron lugar tanto (como ya lo mencionamos) en 1987, como en 1977. Acerca de la influencia de la inversión sobre la productividad del trabajo hemos visto en páginas anteriores que la relación es relativamente robusta. En cuanto al nexo entre la recuperación de la dinámica de la productividad y la dinámica exportadora, él es ilustrado por el hecho de que en función de la expansión que culminó con la dinamización de la productividad más importante de la década (1988) la contribución del crecimiento de las exportaciones (1985-1988) fue preponderante. Sin embargo, como lo dijimos en la introducción se trata de un nexo muy complejo sobre el que volveremos al considerar las relaciones econométricas entre el crecimiento de la PTF y el de la apertura exportadora que se examinan posteriormente en la sección 2.3.2.

2.2. Estructura sectorial

Con el fin de caracterizar el proceso de reconversión desde una perspectiva intersectorial consideramos primero las modificaciones a la estructura industrial que tuvieron lugar a lo largo de ese proceso, lo cual denominaremos reestructuración. Posteriormente consideramos los procesos de reconversión a nivel de los sectores industriales en términos tanto de los mecanismos de la reconversión como de la evolución de los factores determinantes de la productividad del trabajo. Aun cuando la tipología sectorial que emerge del análisis de esos mecanismos será explicada al inicio de la sección 2.2.2, el análisis de la 2.2.1. enfatizará en sectores que tal categorización identificará como reconvertidos.

2.2.1. Reestructuración

Consideraremos la evolución de la estructura sectorial de la indus-

11 Por ejemplo Levine y Renelt (1992) encuentran que la correlación importante no es entre apertura y crecimiento (del producto per cápita), sino entre tasa de inversión y apertura.

tria desde la perspectiva de P e I, el número de empresas, y la producción por tamaño de empresas y la concentración.

2.2.1.1 Estructura sectorial de P e I

El hecho básico que se observa en relación con la estructura sectorial de la producción, es una reversión de la profundización sustitutiva durante los ochenta. La participación de la producción de CL aumenta (oscila alrededor de 36% en los setenta mientras que en los ochenta lo hace alrededor de 39%) destacándose el crecimiento en P en cuero (323), alimentos (311 y 312), tabaco (314), bebidas (313), muebles (332) y calzado (324).¹² Correspondientemente, la participación de CD y BI decreció (la de CD después de alcanzar 5.6 por ciento en el 78 cayó a 3,9 por ciento en 86; mientras que BI, después de 51,2 por ciento de 1977 cae a 43 por ciento en 1983) como es el caso de los sectores productores de BI papel (341) y objetos de barro (361), y de CD fabricación de productos metálicos excepto maquinaria (381). Similarmente, la de BK cayó (a 3,4 por ciento en 1985 después de alcanzar 12,6 por ciento en 1978) especialmente en maquinaria no eléctrica (382) y maquinaria y aparatos eléctricos (383). Por otra parte, dos de los sectores reconvertidos (hierro y acero (371) y objetos de barro (361), junto con otros como calzado (324), refinerías de petróleo (353), cueros (323) (cuasirreconvertidos por competitividad), equipo profesional y científico (385) (cuasirreconvertido por inversión incorporadora de cambio técnico) y derivados del petróleo y el carbón (354) (cuasirreconvertido por modernización) incrementan su participación en la producción entre el período de reconversión (1983-1988) y el de crisis (1974-1983).¹³

En cuanto a la estructura sectorial de la inversión, si bien la volatilidad de las participaciones impide observar tendencias como las de la estructura de la producción, se observa un aumento en la participación en I de BI (de 1986 a 1990) y BK (de 1982 a 1986), lo cual revierte en

12 El sector hierro y acero (371) es el único que presenta aumento en la producción sin pertenecer a esta categoría.

13 Los sectores textiles (321) y confecciones (322) disminuyeron su participación en el total de la producción, mientras que imprentas (342) y otros productos minerales no metálicos (369) mantienen su participación de un período a otro. El sector imprentas (342) se consideró expansivo a pesar de mostrar una tasa de crecimiento levemente inferior a la del agregado.

ambos sectores la tendencia decreciente de los setenta.¹⁴ En el período 1984-1986 aumenta la participación de la inversión en los sectores alimentos (311), bebidas (313), textiles (321), minerales no metálicos (369) y hierro y acero (371).

2.2.1.2 Número de empresas, Producción por tamaño de las empresas y concentración

El número de establecimientos crece monótonicamente antes de la crisis (salvo en 1978 y 1981) y después del colapso del 83 que lo llevó por debajo del nivel alcanzado en 1975.¹⁵ La participación de la pequeña empresa es procíclica, descendiendo en el período de estancamiento (1974-1979) y en el de profundización de la crisis (1980-1983), y ascendiendo durante la recuperación (1984-1988). La mediana industria es relativamente estable con un incremento durante 1980-1983 como resultado de la caída en la participación de la pequeña y gran industria. La pérdida de participación de la gran industria se presenta durante 1980-1983 y 1984-1988 tras el leve crecimiento de 1974-1979, permaneciendo inalterada durante 1989-1990.¹⁶

De acuerdo con el comportamiento agregado de los indicadores de concentración (el de Herfindahl modificado y el de índice de participación de empresas mayores de 200 empleados) se observa que la concentración es en general contracíclica.¹⁷ Contrastando el período de

14 De 1975 a 1980 la participación de CL sube, especialmente alimentos (311) y textiles (321). Dentro de BI se presentan aumentos en la participación de los sectores hierro y acero (371), sustancias químicas industriales (351) y otros productos minerales no metálicos (369).

15 Durante 1984-1990 el sector alimentos (311 y 312) es el de mayor crecimiento absoluto en el número de establecimientos. Los sectores textiles (321) y maquinaria y aparatos eléctricos (383) experimentan una disminución del número de empresas desde 1980 hasta 1984, en los demás sectores la caída se concentra en 1983. Los sectores cuero (323), caucho (355), además de hierro y acero (371), no tuvieron en los períodos 1983-1988 y 1989-1990 grandes aumentos en el número de establecimientos.

16 Durante la crisis (1980-1983) los sectores reconvertidos 311, 322, 341, 355, 361 y 371 muestran disminuciones en la participación de la producción de la gran industria; al igual que 311, 322, 324, 342, 353 y 369 en la participación de la producción de la mediana industria; y simultáneamente los sectores 311, 322, 341, 369, y 371 aumentos de la participación de la pequeña industria.

17 Exceptuando 1976-1977 y 1984 años en los cuales P y la concentración crecen.

profundización de la crisis (1980-1983) con el de recuperación (1984-1988), la mayoría de estos sectores muestran en el período 1984-1988 una menor concentración.

2.2.2 Productividad y reconversión: comportamiento sectorial

Llamaremos eficientes a los sectores en los que la tasa de crecimiento de la PTF sea positiva (siendo la del agregado 0,65%), y expansivos a los sectores en los cuales la tasa de crecimiento de la producción sea superior al del agregado (4,53%). Consideraremos que tienen lugar procesos de modernización en aquellos sectores en los cuales la tasa de crecimiento de la intensidad de capital excede a la del agregado (4,35%) como consecuencia de que el crecimiento del capital sea mayor que el 5% (siendo la del agregado 4,07). Por otra parte denominaremos sectores en los cuales tuvo lugar inversión incorporadora de cambio técnico aquellos que cumplen las siguientes características: el mismo crecimiento del capital que los modernizados (5%); ser eficientes (crecimiento positivo de la PTF, tanto bruta como neta de utilización); y presentar un crecimiento de las productividades del trabajo y del capital netas de utilización superior al agregado (4,11%, y -1,2%, respectivamente). De acuerdo con esta metodología, la actividad inversora puede resultar en reconversión a través de dos mecanismos ligados a los consiguientes incrementos en K: aumentos en la intensidad de capital que interpretaremos como modernización, y aumentos en la productividad que expresarán inversión incorporadora de cambio técnico.

Un mecanismo relacionado con la modernización que tendremos en cuenta es un incremento en la intensidad de capital (mayor a 4,35%), a consecuencia de reducciones en el empleo (por encima de 5%), acompañadas de crecimientos en el stock de capital menos sustanciales que las consideradas en el caso de la modernización, situación que denominaremos como de reorganización del proceso productivo. Se trata de otra forma de sustitución de trabajo por capital que sin embargo no constituye modernización (y por consiguiente reconversión) por cuanto no está acompañada de crecimientos en el stock del capital de igual magnitud (5%).

Consideraremos que tiene lugar un proceso de *reconversión* cuando tienen lugar procesos de modernización, de inversión incorporadora de cambio técnico y de aumento de la competitividad. Además de estos sectores propiamente reconvertidos consideraremos como cuasi-

reconvertidos aquellos en los cuales tiene lugar o modernización o inversión incorporadora de cambio técnico o mejoras significativas en la competitividad.

En la sección 2.3, tras presentar una visión de la posición competitiva del sector industrial pasaremos a considerar su relación con la reconversión. En esta forma, los sectores que se caracterizan como *reconvertidos* (cuadro 2.1.1) son: objetos de barro (361),¹⁸ imprentas (342), y hierro y acero (371).¹⁹ Como *cuasirreconvertidos* están: por el criterio de *modernización* el sector de alimentos (312), productos minerales no metálicos (369), papel (341)²⁰ y productos diversos derivados del petróleo y carbón (353); por el de *inversión incorporadora de cambio técnico* equipo profesional y científico (385) y alimentos (311); y por *competitividad* refinerías de petróleo (353), prendas de vestir (322), cuero (323) fabricación del calzado (324) y otras industrias manufactureras (390); el sector muebles (332) es cuasirreconvertido por modernización y por inversión incorporadora de cambio técnico. Así pues, en términos de la actividad inversora que constituye el pivote de la reconversión,²¹ en seis de los quince sectores reconvertidos existe inversión incorporadora de cambio técnico (361, 342, 371, 332, 311 y 385) y en 9 de los 15 modernización (312, 371, 341, 354, 356, 369,²² 342, 332 y 361), tres de los cuales (371, 369 y 361) presentaron reorga-

18 Parte importante de este sector esta constituido por cerámicas para construcción.

19 En la segunda mitad de los ochenta se destaca en este sector el esfuerzo en ampliación y modernización de las plantas semintegadas.

20 Este sector realizó, a finales de los ochenta una importante ampliación de su capacidad que sólo empezó a operar a comienzos de los 90. Por lo anterior, se encuentra que durante el período analizado el sector haya operado a plena capacidad.

21 En los gráficos 2.2.2.1 y 2.2.2.2 se presentan las siguientes correlaciones sectoriales: en el 2.2.2.1 se relacionan el crecimiento en la PTF con el de k^* , se excluyen allí los sectores 354 y 371 que presentan altos crecimientos en k^* y al 361 de alto crecimiento en PTF; en el gráfico 2.2.2.2, que correlaciona el crecimiento de K con el de B^* no se presentan los sectores 311 de alto crecimiento en K , 353 de alto crecimiento en B^* ni 354 con altos crecimientos en ambos determinantes.

22 Es interesante el proceso de modernización observado en este sector como productor de cemento fundamentalmente. También se presentó, aunque levemente, este tipo de proceso en la producción de llantas, que forma parte del sector 355.

nización del proceso productivo. Por otra parte, 9 de los 15 sectores reconvertidos son a su vez expansivos (322, 361, 371, 342, 353, 323, 324, 385 y 354).

Adicionalmente, se destacan los procesos de reorganización del proceso productivo llevados a cabo por los sectores textiles (321), equipo y material de transporte (384), productos de caucho (355) e industrias básicas de metales no ferrosos (372).

La diversidad en el proceso de reconversión sectorial es ilustrada en términos de los subperíodos que consideramos en la secuencia de sus mecanismos. En el período 1981-1983 se observa crecimiento en la productividad originado en aumentos en k , ocasionados por crecimientos mayores en K que en L , en todos los sectores reconvertidos con excepción de 361.²³ Posteriormente, durante 1984-1985 se evidencia un crecimiento en k (superiores a 4,35%) originado en disminuciones de L y crecimientos menos sustanciales en K (menores que 5%) en el sector hierro y acero (371), objetos de barro (361), refinerías de petróleo (353), alimentos (311) e imprentas (342). Mientras que en 1986-1988 el crecimiento de la productividad se relaciona con crecimientos en τ^* en los sectores refinerías de petróleo (353), derivados del petróleo y el carbón (354), muebles (332), hierro y acero (371), calzado (324), prendas de vestir (322) y alimentos (311). Como resultado de este esfuerzo los sectores hierro y acero (371), imprentas y editoriales (342), prendas de vestir (322) y objetos de barro (361) muestran una mejora en la posición competitiva, caracterizándose como sectores exportadores.²⁴

Resumimos a continuación los resultados básicos de la caracterización de los sectores de mayor interés entre los productores de bienes intermedios (BI), clasificándolos según exportadores, no exportadores, y capital o trabajo intensivos. Los sectores exportadores capital intensivos son sustancias químicas industriales (351), refinerías de petróleo (353) y hierro y acero (371), los cuales experimentan un crecimiento

23 En este caso el crecimiento de K se acompaña de una caída en L .

24 Cabe recordar que en el caso del 371 (tratándose de un sector con características desventajas competitivas en materia de costos, altos costos fijos, y dependencia de la absorción del nivel de actividad doméstica) su expansión exportadora refleja no sólo su proceso de reconversión sino la necesidad coyuntural de colocar excesos de oferta domésticos. Asimismo, en el caso del 322 se trata también de esfuerzos de mercadeo y de expansión de la maquila; el sector 342 mejora su competitividad gracias a procesos de cambio técnico.

en la inversión y la productividad del trabajo neta de utilización. Los sectores refinерías de petróleo (353) y hierro y acero (371)²⁵ presentan altas tasas de crecimiento en β , b_T y b_T^* y τ^* . En cuanto a k^* , ésta crece en los sectores sustancias químicas industriales (351) y hierro y acero (371). A su vez en este último sector se observa un incremento en la participación de la producción del sector en el total manufacturero:²⁶ se caracteriza como reconvertido.

Los sectores no exportadores capital intensivos, productores de BI son: textiles (321), vidrio (362) y metales no ferrosos (372) presentan un alto crecimiento de b_T . El sector papel (341) presenta un alto crecimiento de la participación en la producción, la inversión, β , β^* , K y k^* , considerándolo como reconvertido. En los sectores 321 y 372 se presenta un proceso de reorganización.²⁷ El sector objetos de barro (361), no exportador, trabajo intensivo productor de BI, experimenta crecimientos en β , β^* , b_T , b_T^* , K y k^* , por lo que se lo caracteriza como reconvertido.

Finalmente, debemos destacar cómo los crecimientos en productividad de la crisis a la recuperación no se traducen en incrementos en la rentabilidad a consecuencia de la compresión de los márgenes. Observamos crecimientos en la PTF en varios sectores, los cuales son acompañados por incrementos de la rentabilidad sólo excepcionalmente.²⁸ La conjunción de incrementos en la productividad con descensos en la rentabilidad pone de manifiesto la situación de compresión del margen en la cual tuvo lugar el proceso de reconversión.²⁹

25 Estos dos sectores deben su expansión a un típico fenómeno de reestructuración por concentración en la producción de BI, básicamente commodities. Este fenómeno es común en América Latina.

26 Solamente en el sector hierro y acero (371) se da un proceso de concentración.

27 También se observa un esfuerzo inversionista que se ha prolongado después de la reconversión.

28 Es el caso del sector alimentos (311).

29 Esto para los sectores muebles y accesorios (332), otros químicos (352), refinерías de petróleo (353), metales no ferrosos (372), productos metálicos (381), maquinaria (382), y maquinaria aparatos y suministros eléctricos (383).

2.3. *Competitividad y reconversión*

La consideración de la relación entre competitividad y reconversión en términos de la correlación entre la dinámica de los indicadores de ventaja comparativa revelada en los flujos comerciales y de la de los índices de productividad refiere a una relación compleja en la cual la causalidad puede correr en ambos sentidos. Aproximaremos este problema considerando primero los determinantes de la posición competitiva manifiesta en esos indicadores, y segundo los del crecimiento de estos índices.³⁰ El resultado básico de este análisis es que aunque alguna correlación entre estas variables puede existir, ella no es (como lo adelantamos en la introducción) de la claridad y robustez que tanto la teoría (y el sentido común) como la euforia aperturista tienden a atribuirle. En efecto, aunque tests econométricos más adecuados (considerando simultaneidad y causalidad) hacen falta para llegar a conclusiones más precisas, parece que la influencia del crecimiento de la productividad sobre la competitividad es más clara que la inversa enfatizada por la visión simplista subyacente a esta euforia.³¹

2.3.1. *Competitividad*

Después de presentar una visión de la posición competitiva del sector industrial pasaremos a considerar su relación con la reconversión. Interpretaremos el indicador de balance comercial relativo como una medida de la posición competitiva de la industria. Cabe recordar que, como lo mencionamos en la introducción, tanto las debilidades

30 Como advertimos en la introducción, se remite al lector interesado en las estadísticas obtenidas en los ejercicios econométricos de esta sección a Chica (1993c).

31 Naturalmente en términos dinámicos, una vez reconocido el papel protagónico de los rendimientos crecientes dinámicos ligados a la acumulación de capital, incluyendo tanto la inversión incorporadora de cambio técnico como el aprendizaje y las externalidades, en la dinamización de la productividad para la competitividad, las interacciones dinámicas con la apertura exportadora resultan claras ya que estos mecanismos (de los rendimientos crecientes) se ven reforzados por la exposición a la competencia en los mercados externos. En esta perspectiva no simplista las retroalimentaciones dan lugar a procesos de causación acumulativa en ambas direcciones.

implicadas por esta medición como problemas de rezagos y dificultades conceptuales no permiten esperar correlaciones muy altas.

2.3.1.1 Competitividad sectorial

Paralelo a la dinamización de la productividad tuvo lugar una recuperación del balance comercial en la industria (después de su colapso de 1976-1982), el cual fue frenado por un mayor crecimiento de las importaciones que de las exportaciones en 1988 y 1990. Se presenta una mejoría (cuadros 2.3.1.A y B) en el balance comercial relativo, entre los períodos 1974-1983 y 1984-1991. Sectores que se destacan por un aumento en la apertura exportadora, mayor que el aumento en la penetración de importaciones competitivas entre el subperíodo de crisis y el de recuperación son:³² hierro y acero (371), refinerías de petróleo (353), otras industrias manufactureras (390), imprentas (342), cuero (323), productos diversos derivados del petróleo y el carbón (354), tabaco (314), equipo y material de transporte (384), metales no ferrosos (372), prendas de vestir (322), sustancias químicas industriales (351) y productos de caucho (355) (todos los anteriores por encima del total). En los sectores alimentos (311), otros productos químicos (352), productos diversos derivados del petróleo y del carbón (354), vidrio y productos de vidrio (362) productos metálicos excepto maquinaria y equipo (381), equipo y material de transporte (384) y equipo profesional y científico (385) tiene lugar una mejora en el balance mediante una disminución en la apertura exportadora acompañada por disminuciones mayores en la penetración de importaciones.

2.3.1.2 Competitividad y reconversión

Antes de analizar estadísticamente la correlación entre los indicadores de competitividad y de reconversión, enfatizaremos los sectores en los que coinciden mejorías tanto en la dinámica de la productividad como en la posición competitiva.

32 Concentrándonos al interior del subperíodo 83-91, los sectores en los cuales tiene lugar un mayor incremento en el balance comercial son: otras industrias manufactureras (390), equipo profesional y científico (385), hierro y acero (371), imprentas (342), sustancias químicas industriales (351), prendas de vestir (322), productos diversos derivados del petróleo y el carbón (354), equipo y material de transporte (384), objetos de barro, loza y porcelana (361) y cuero (323).

La correlación entre competitividad y productividad del trabajo y multifactorial, a plena capacidad, es positiva, observándose un índice de correlación mayor en el caso de la productividad del trabajo.³³ En cuanto a la primera relación (gráfico 2.3.2.1 A), los sectores de mayor cambio en β^* y en el BCR son tabaco (314), refinerías de petróleo (353), objetos de barro 361, 371, 385. De éstos son reconvertidos el sector de objetos de barro, loza y porcelana (361) y el de hierro y acero (371). Los sectores que presentan simultáneamente crecimientos del BCR y la productividad total de los factores a plena utilización (gráfico 2.3.2.1 B) son confecciones (322), calzado (324), objetos de barro (361), hierro y acero (371), productos metálicos excepto maquinaria y equipo (381), equipo profesional y científico (385), siendo reconvertidos 322, 361, 371 y 385. Una correlación notable entre crecimiento de la PTF y el de las exportaciones³⁴ se observa en cuero (323), confecciones (322), objetos de barro (361), metales no ferrosos (372), maquinaria no eléctrica (383), papel (341), transporte (384), caucho (355), alimentos (311) y vidrio (362);³⁵ y entre ese crecimiento (de la PTF) y la variación de la ventaja comparativa revelada (ΔVCR),³⁶ en confecciones (322), tabaco (314), caucho (355), petróleo (353) y plásticos (356). Sin embargo debe advertirse que correlaciones estadísticamente significativas para el conjunto de los sectores industriales no se obtienen en estos dos casos.

Resumiendo los principales resultados de los ejercicios econométricos dirigidos a explorar la influencia del crecimiento de la productividad y de sus factores determinantes sobre la posición competitiva del sector tenemos: Las regresiones de series de tiempo sobre el agregado manufacturero, muestran la influencia positiva que tiene el crecimiento de la PTF sobre el nivel y el crecimiento (esta última no significativa)

33 Como indicador de la competitividad revelada en flujos comerciales se utiliza la variación absoluta en años terminales del balance comercial relativo. El período tomado para bcr es 1983-1991 y para las productividades 1983-1988, teniendo en cuenta los promedios por subperíodos de las tasas de crecimiento.

34 Para el período 1983-1991/93.

35 En cuanto a dinámica de los indicadores de competitividad en correlación con la dinámica exportadora entre 1975-1983 y 1983-1994/91, se identifican crecimientos en la PTF y en las exportaciones a través de los dos períodos en los sectores 341, 361, 372 y 383.

36 El indicador de VCR se construyó utilizando la variación porcentual en años terminales para el período 1982-1988.

del balance comercial.³⁷ Los ejercicios de corte transversal por su parte, destacan el efecto rezagado que tiene la actividad inversora³⁸ y el crecimiento de la productividad del trabajo sobre la posición competitiva de los sectores. Asimismo, la correlación positiva que se observa entre el stock y la intensidad de capital con el crecimiento contemporáneo en la apertura exportadora de los sectores. Usando como índice de competitividad el cambio porcentual en VCR entre 1982 y 1988 se observa que éste se correlaciona con la productividad del trabajo y la b_T^* en los subperíodos 1984-1988 y 1984-1990; asimismo, que el indicador de reconversión que guarda una relación más estrecha con dicho cambio es el crecimiento en la intensidad de capital.

A pesar de que en la mayoría de sectores el indicador de BCR refleja comportamientos acordes con los del VCR, existen comportamientos inconsistentes de éstos para algunos sectores. Así, como sectores que presentan un buen indicador de BCR y un mal indicador de VCR, se encuentran los sectores tabaco (314), imprentas (342), metales no ferrosos (372), maquinaria eléctrica (381), transporte (384), equipo científico (385), alimentos sin trilla de café (311) y alimentos (312). Por su parte, con buena VCR y mal BCR sólo se encuentra el sector plásticos (356).

2.3.2 Determinantes del crecimiento de la productividad

Complementamos ahora los análisis de las secciones 2.1. y 2.2.2 que caracterizaron el proceso de reconversión en términos del crecimiento de la productividad y sus elementos constitutivos con un análisis econométrico de los determinantes de este crecimiento. Introducimos tres tipos de ejercicios. El primero considera la influencia de factores que afectan la dinámica de la productividad; en particular, de las estructuras de los mercados y otras características sectoriales en el

37 En el caso de los crecimientos, se observa una influencia negativa del stock y la intensidad de capital sobre el balance comercial, aunque no sobre la apertura exportadora.

38 En particular, se observa el efecto positivo que el crecimiento de dicha actividad durante el período de crisis (1974-1983) tuvo sobre la posición competitiva de los sectores durante este mismo período y el siguiente (esta relación se observa para el crecimiento en el balance en el período posterior y para el de la apertura exportadora en el contemporáneo y durante el de reconversión).

crecimiento de la PTF y de β . El segundo tipo de ejercicio profundiza en la influencia del nivel de actividad, concentrándose en detectar la existencia de rendimientos crecientes. El tercero explora la influencia de dos factores identificados como cruciales en el comportamiento de cada uno de los índices de productividad: la de k sobre β y la de τ^* sobre b_T .³⁹

El primer tipo de ejercicio fue popularizado como parte de los análisis del Banco Mundial dirigidos a mostrar una influencia del régimen de comercio sobre la dinámica de la productividad. Para Colombia, Roberts (1988) observó un nexo entre liberación de importaciones y crecimiento de la productividad que ha sido cuestionado en los trabajos posteriores de Echavarría (1990), Tybout (1991) y Ocampo (1991). Como debe resultar claro, la medición de ese crecimiento, y consiguientemente su correlación con otras variables, es altamente sensible al manejo que se le dé al fenómeno de la utilización de la capacidad instalada; más aun si se considera la interrelación del ciclo con las variables independientes introducidas en este ejercicio. La falta de robustez de los resultados correlacionando régimen comercial con la dinámica de la productividad destacada por la discusión adelantada en los trabajos mencionados se ve ratificada por los resultados de nuestras estimaciones. En efecto, según el método utilizado (series de tiempo, corte transversal y paneles),⁴⁰ según se incluya o no el efecto de la utilización de capacidad, y cómo se lo haga, y según los subperíodos considerados, los resultados difieren.⁴¹ En esta forma, con relación a la influencia de la utilización, se destaca el efecto positivo que su crecimiento tiene sobre la dinámica de la productividad y que se observa para la serie de tiempo y los paneles. En segundo lugar, aparece un efecto kaldoriano según el cual la productividad crece más en aquellos sectores en los que la inversión es más dinámica.⁴² En cuanto a la con-

39 En los ejercicios primero y tercero se consideraron los subperíodos 1974-1983 y 1984-1991 así como subdivisiones de este último. Como en la sección 2.3.1.2 no detallaremos los resultados en estos casos.

40 Esta estimación se hace de dos formas: efectos fijos (coeficientes variables para los sectores) y efectos aleatorios o de componentes de varianza.

41 En general, el ajuste global de las regresiones (R^2) aumenta al incluir la utilización pero disminuye al tomar como variable dependiente la PTF neta de este efecto.

42 Esta relación se observa en los ejercicios de corte transversal presentados en ambos cuadros.

centración los resultados apuntan más bien a una relación schumpeteriana según la cual esta variable guarda una relación positiva con la dinámica de la productividad, relación que se observa para la serie de tiempo y los paneles para b_T y b_T^* .⁴³ Finalmente, en el caso de la estructura comercial de los mercados, obtenemos resultados en la dirección esperada por los argumentos ortodoxos únicamente para la apertura exportadora en el caso agregado que consideramos enseguida.⁴⁴

El resultado relacionado con el efecto de la utilización de capacidad es de enorme importancia y complementa los resultados anteriormente presentados con respecto a la misma, los cuales a su vez confirmaban los obtenidos por Roberts, Echavarría y Ocampo, y que estos dos últimos autores consideraban como reflejando la ley de Verdoorn. En realidad, el hecho de que este tipo de efecto es de lejos el más importante en función del crecimiento de la productividad se ve confirmado si realizamos el ejercicio agregado (series de tiempo) con las variables de estructura comercial de los mercados: mientras que con el crecimiento de la utilización todos los efectos pierden su significancia, con el crecimiento del valor agregado las variables de estructura de los mercados ganan relevancia y se verifican tanto el argumento ortodoxo para la apertura exportadora como el Keynesiano-estructuralista para la penetración de importaciones.⁴⁵ De esta forma, el efecto de la utilización sobre la productividad como única variable significativa muestra la existencia de un efecto Kaleckiano de rendimientos crecientes estáticos en el corto plazo. Por otro lado, la relevancia del crecimiento del valor agregado una vez controlados los cambios en u , permite ver un efecto de tipo Verdoorn-Kaldor de rendimientos crecientes dinámicos de largo plazo.

43 Sin embargo, se observa que al tomar como variable independiente el indicador de Herfindahl esta relación es negativa mientras que al utilizar el de participación de la producción de más de 200 empleados es positiva.

44 A este respecto, se debe observar que la relación de la PTF con la penetración de importaciones no resultó significativa, en tanto que la apertura exportadora fue no significativa en unos casos y de signo no esperado en otros.

45 Considerando el ajuste global de las regresiones, se observa que éste es mayor al incluir el crecimiento en el VA como variable independiente (los R2 son mayores).

Con respecto al ejercicio análogo acerca de la influencia de la estructura de mercado sobre la dinámica de la productividad del trabajo, en él reemplazamos I por la intensidad de capital entre las variables independientes. Consistentemente con lo que observamos en el ejercicio con la PTF, las variables con una mayor influencia sobre la dinámica de la productividad son respectivamente, u y k (como se ve en las series de tiempo y los paneles para la β y la β^*). Por otra parte la influencia positiva de la concentración se ve confirmada (en los ejercicios de serie de tiempo y panel para la β), al igual que la positiva de la apertura exportadora en el ejercicio entre sectores, en tanto que en este ejercicio la penetración de importaciones no presenta efectos significativos en la PT.

En esta forma, reuniendo las influencias consideradas sobre el crecimiento de las dos mediciones de la productividad, nos encontramos con dos situaciones: por una parte, los efectos del nivel de actividad y de la estructura del mercado doméstico son consistentemente positivos; por otra, los de la apertura comercial no son tan claros. A este último respecto dos cosas deben observarse: primero, que las dudas que esta falta de claridad genera alrededor de los argumentos simplistas en boga acerca de la relación entre régimen comercial y dinámica de la productividad, se ven profundizadas por el hecho de que si alguna influencia tiene la penetración de importaciones, ésta es negativa; segundo, que en el caso de la apertura exportadora su influencia positiva sobre la PTF neta para el agregado y sobre la PT entre sectores, cuestiona los resultados negativos obtenidos con otros métodos.

El segundo tipo de ejercicio elabora acerca de la influencia del dinamismo de la producción sobre la dinámica de la productividad mediante la aplicación de dos metodologías dirigidas a detectar la existencia de rendimientos crecientes en la industria. En el caso de la ley de Kaldor el test agregado (serie de tiempo sobre el agregado manufacturero) señala a una reacción de la primera a cambios de 1% del segundo (valor agregado) de más de 0,9% (algo más de 0,3 depurando del efecto de la utilización) y los ejercicios sectoriales (series de tiempo) a reacciones sobre este (0,9%) para 8 de los 28 sectores. En cuanto a la metodología de Hall, aun cuando no se observan rendimientos crecientes significativos para el agregado (usando series de tiempo y datos de panel), si se observan entre sectores y en cerca de un tercio de éstos (empleando series de tiempo para cada sector). Sectores en los que ambas metodologías coinciden en detectar la presencia de rendimientos

crecientes son alimentos, textiles, plásticos, equipo de transporte, equipo profesional y otras industrias.

El tercer tipo de ejercicio (de corte transversal entre promedios de las tasas de crecimiento por subperíodos) explora la influencia de dos factores específicos en el crecimiento de la productividad. Concretamente, nos concentramos en el hecho (Chica, 1993a) de que k explica las diferencias del comportamiento de la productividad del trabajo y la PTF, y τ^* es, entre los elementos constitutivos de la primera, el factor que afecta la evolución de esta última: las respectivas correlaciones (entre PTF y τ^* y β y k) son observadas en ambos casos durante el período total.

2.4. De la reconversión a la apertura

Prolongamos en esta sección los análisis de las dos anteriores considerando el comportamiento de los sectores industriales durante el período de apertura. Después de resumir este comportamiento en la parte 2.4.1, detallaremos en la 2.4.2 lo referente a la dinámica de la producción y el comercio exterior, y en la 2.4.3 lo concerniente a la profundización de la reconversión.

2.4.1 La dinámica sectorial durante la apertura

Considerando la evolución sectorial de los indicadores, y concentrándonos en los sectores reconvertidos observamos las siguientes situaciones específicas. Como reconvertidos y expansivos en la reconversión y que aumentan su productividad en la apertura tenemos a objetos de barro (361) y hierro y acero (371), a pesar de no ser dinámicos en ella. Como reconvertido y que aumenta su competitividad sin incrementar su productividad, no siendo expansivo ni en la reconversión ni en la apertura, a industria gráfica (342). Como cuasirreconvertido (por modernización y por inversión incorporadora de cambio técnico) no dinámico en la reconversión pero dinámico en la apertura con crecimientos en ésta tanto en la productividad como en la competitividad, tenemos al sector muebles (332). Entre los cuasirreconvertidos por modernización tenemos: con productividad y competitividad crecientes en la apertura, a pesar de no ser expansivo ni en la reconversión ni en la apertura, a minerales no metálicos (369); expansivos en

ambos períodos y con crecimientos solamente en la competitividad, a alimentos (312) y papel (341); y con crecimientos solamente en la productividad y expansivo sólo en la reconversión, derivados del petróleo (354). Como cuasirreconvertidos por inversión incorporadora de cambio técnico, y no expansivos ni en la reconversión ni en la apertura tenemos: a alimentos (311) que aumenta su competitividad pero reduce su productividad en la apertura, y a equipo profesional y científico (385) que desmejora en ambas. Como sectores cuasirreconvertidos por competitividad, expansivos en la reconversión y no dinámicos en la apertura tenemos: con incrementos en la competitividad y en la productividad a otras industrias (390) y calzado (324); con incrementos sólo en la competitividad a prendas de vestir (322); y con desmejoras en ambas a cuero (323); también tenemos a petróleo (353), aunque éste no es expansivo tampoco en la reconversión. Adicionalmente, entre los sectores que no fueron reconvertidos pero tuvieron crecimientos considerables en los indicadores de competitividad y productividad se destacan transporte (384) y madera (331), que además son expansivos en ambos períodos. Por su parte los sectores productos metálicos (381), maquinaria no eléctrica (382) y otros químicos (352), presentan crecimientos (aunque menos notables) en competitividad y en productividad, pero no fueron expansivos en la reconversión.

En cuanto a la profundización de la reconversión durante la apertura el problema clave es el de la consistencia sectorial de los dos procesos. En otras palabras, se concentra dicha profundización en los sectores que identificamos como reconvertidos, ¿o pasa la dinámica de la reconversión a ser liderada durante la apertura por nuevos sectores? Dos cosas se observan en este sentido. Primero, en dos de los sectores que identificamos como reconvertidos (371, hierro y acero, y objetos de barro, 361) la productividad mantiene su dinámica de la reconversión a la apertura; la excepción es el sector de industria gráfica (342) cuya productividad ahora cae. Entre los cuasirreconvertidos la consistencia es parcial: hay continuidad en minerales no metálicos (369) y en derivados del petróleo (354) y no en alimentos (312) y papel (341) entre los modernizados, y en equipo profesional y científico (385) y no en alimentos (311) —entre los que tuvo lugar inversión incorporadora de cambios técnicos; y se dan crecimientos importantes en la productividad después de ganar en competitividad en el petróleo (353) y en otras industrias (390) —no en confecciones (322), cuero (323) y calzado (324)—. Segundo, sectores de CL con importante dinámica exporta-

dora durante la reconversión (322 y 342) no continúan destacándose en términos de dinámica de la productividad durante la apertura. Por el contrario, sectores de BI y BK que no se habían destacado en la reconversión (384, 331, 362, 353, 351, 383, 356 y 382) aceleran el crecimiento de su productividad durante la apertura.

2.4.2 Dinámica de la producción y el comercio

En esta sección se analiza el desempeño sectorial considerando la dinámica de la producción durante los cuatro años de apertura frente al período de reconversión, y durante este último en relación con la crisis (gráfico 2.4.1). El análisis se adelantará evaluando en primer lugar la dinámica ganada o perdida por cada sector de un período al siguiente; en segundo lugar, se considera el comportamiento sectorial frente al del agregado industrial. Este criterio permite conformar dos grupos de sectores, según su dinamismo durante la apertura, al interior de los cuales se analiza también su comportamiento en el período de crisis-reconversión y el comportamiento dinámico de los indicadores de competitividad (gráfico 2.4.2), involucrando una breve referencia sobre la dinámica sectorial de los flujos de comercio en la apertura (cuadro 2.4.1). De ahí entonces que se pueda hacer la siguiente clasificación:

a) Sectores dinámicos en la apertura

Entre los sectores que se han ido dinamizando a lo largo de los dos períodos (apertura-reconversión y reconversión-crisis), se destaca equipo y material de transporte (384), no reconvertido o cuasirreconvertido. Asimismo presenta mejoras sostenidas en su BCR debida a caídas más fuertes en la penetración de importaciones que las experimentadas en la apertura exportadora.

Como sectores que se han dinamizado durante la reconversión y la apertura, aunque se han desacelerado durante el cuarto año de esta, se destacan alimentos (312) y papel (341), cuasirreconvertidos por modernización, no exportadores y capital-intensivos. Estos sectores muestran indicadores de apertura exportadora inferiores al promedio industrial y decrecientes durante la apertura; aunque muestran una mejora en sus posiciones competitivas de la reconversión a la apertura en términos de sus balances comerciales relativos (gráfico 2.4.2), debido a una reducción en la penetración de importaciones mayor que la caída en la apertura exportadora. En el caso del sector de papel, aun-

que han crecido las exportaciones, el aumento en la penetración de importaciones ha frenado significativamente la producción.

Como sectores no dinámicos en la reconversión que se recuperan en la apertura se destacan, productos metálicos (381), maquinaria no eléctrica (382), plásticos (356, cuasirreconvertido y modernizado) y el sector de muebles y accesorios (332, cuasirreconvertido). El 382 y el 356 llegan a explicar más de 5% del crecimiento industrial gracias a tasas de crecimiento superiores a 14%. Todos ellos salvo el 332 presentan indicadores de apertura exportadora inferiores al promedio, aunque se observan también mejoras en los BCR de los sectores 382 y 381 durante toda la apertura. El 356 tiene un alto crecimiento de las importaciones, y, junto con 382 y 332, también es dinámico en las exportaciones.

b) Sectores no dinámicos en la apertura

Entre los sectores que durante la apertura revirtieron su comportamiento dinámico de la Reconversión, y empeoraron en 1993, se destaca el sector hierro y acero (371, reconvertido), cuya drástica caída en su tasa promedio de crecimiento lo ha llevado a frenar el aporte al crecimiento agregado en la apertura. Este sector presenta un grave deterioro en su posición competitiva dado por un pobre desempeño exportador, a pesar de que la penetración de importaciones venía descendiendo, lo que se revela en la caída de su BCR de la reconversión a la apertura.

Adicionalmente, se encuentran aquí los sectores cuero (323) y textiles (321), los cuales presentan deterioros a lo largo de la apertura en su posición competitiva debido a caídas fuertes en el indicador x , a pesar de tener baja penetración de importaciones (m). Las exportaciones del sector de textiles muestran una tendencia creciente dado un abaratamiento en términos de precios relativos.

Sectores que, a pesar de haber perdido dinámica durante el período de apertura, se han mantenido por encima del crecimiento del agregado industrial incluyen calzado (324), prendas de vestir (322) dos de los sectores cuasirreconvertidos por competitividad objetos de barro (361, reconvertido) y caucho (355). Los tres primeros presentan altos niveles de apertura exportadora, destacándose los sectores 322 y 324 por presentar mejoras sostenidas en el BCR; en los casos del 361 y del 355 la dinámica de la penetración de importaciones ocasiona el deterioro de su BCR.

Entre los que no fueron expansivos tampoco en la reconversión, se destacan sustancias químicas industriales (351), otros minerales no metálicos (369) (cuasirreconvertido por modernización), e Imprentas (342) (reconvertido). El 351 presenta altos indicadores de x y m , y mejora su BCR (gráfico 2.4.2). Lo mismo ocurre con los sectores 369, gracias a una penetración de importaciones baja, a pesar de tener un pobre desempeño exportador, y 342, con baja penetración de importaciones y buen desempeño exportador. En contraste, el sector de Maquinaria, Aparatos y Suministros Eléctricos (383) tuvo un desenvolvimiento destacado en relación al crecimiento promedio; a su vez, presenta una reducción en el BCR en la apertura.

Finalmente, durante los tres períodos considerados han perdido dinamismo consistentemente los sectores tabaco (314), bebidas (313) y alimentos (311).⁴⁶ Estos sectores explican gran parte del leve desaceleramiento industrial de la apertura. A pesar de ello, estos sectores presentan mejoras en su posición competitiva gracias a una baja en la penetración de importaciones y a que, a excepción del 313, su apertura exportadora mejora.

2.4.3 Profundización de la reconversión

Consideramos ahora la profundización del proceso de reconversión durante la apertura en términos del comportamiento de la productividad y de la inversión durante este último período.

En relación con la dinámica de la productividad durante el período de apertura agrupamos los sectores según que entre el primer semestre de 1992 y el mismo período de 1993 su productividad hombre-hora haya crecido, o no (cuadro 2.4.3);⁴⁷ adicionalmente tomaremos en consideración el que su competitividad en términos del CLU (costo laboral unitario) haya mejorado o haya disminuido (su CLU

⁴⁶ Es interesante ver cómo en este grupo de pobre desempeño se encuentran tres de los cuatro sectores que conforman el sector 31 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) a dos dígitos: alimentos (311), bebidas (313) y tabaco (314).

⁴⁷ *Monitor industrial*, noviembre de 1993, Santa Fe de Bogotá, Unidad de Monitoreo Industrial, Ministerio de Desarrollo Económico.

haya descendido o haya aumentado en ese período, siendo la del agregado $-0,12\%$.⁴⁸

La mayor parte de los sectores que presentan incrementos en su productividad hombre-hora presentan crecimientos superiores al del agregado industrial (sin incluir trilla de café).⁴⁹ Entre aquellos en que el *crecimiento de la productividad* conduce a una *reducción en el Costo Laboral Unitario* se destacan equipo y material de transporte (384), industria de la madera (331), vidrio (362), derivados del petróleo (353), sustancias químicas industriales (351), productos metálicos (381) y muebles de madera (332). Otros sectores que no tienen un comportamiento tan destacado son: aparatos eléctricos (383), calzado (324), plásticos (356), otros productos químicos (352). Como sectores en los que el *crecimiento en la productividad* no alcanza a generar una *reducción en el Costo Laboral Unitario* se ubican hierro y acero (371), industrias diversas (390), otros productos minerales (369), aparatos y equipo industrial (382), derivados del petróleo y carbón (354), objetos de barro (361).

Sectores en los que la caída en la productividad se refleja en el crecimiento del Costo Laboral Unitario (CLU) son tabaco (314), papel (341), cuero (323), caucho (355), textiles (321), confecciones (322), alimentos sin trilla de café (311), bebidas (313), y los sectores equipo profesional y científico (385) e industria gráfica (342), además de metales no ferrosos (372).

En lo que se refiere a la *inversión* usaremos como indicador de la actividad inversora sectorial las importaciones de maquinaria (MBK) de 1991 a 1993 (cuadro 2.4.4). El hecho básico que se observa a este respecto es el esfuerzo de los sectores textiles y confecciones, papel e industria gráfica, y plástico y caucho, los cuales (y en este orden) tienen consistentemente las participaciones más altas a lo largo de estos tres años. Se destaca también el hecho de que en 1993 el crecimiento de las MBK en papel e industria gráfica sobrepasa al de los dos anteriores de manera que su participación aumenta; lo propio sucede con

48 El *costo laboral unitario* (CLU) se construye dividiendo la *remuneración por hora* dividida por la *productividad por hora*. En éste análisis cambia un poco la clasificación propuesta por el monitor industrial (noviembre de 1993), ya que en él no se tiene en cuenta los salarios deflactados.

49 Las excepciones son de los sectores calzado (324), plásticos (356) y otros productos químicos (352).

los sectores de siderurgia y metalmecánica y alimentos. En esta forma el sector de textiles y confecciones absorbió la cuarta parte de las MBK en 1992 y 1993, y papel e industria gráfica se acercan a 15%, como resultado de tasas de crecimiento que aunque decrecientes permanecen muy altas. A su vez, plásticos y caucho tienen una participación ligeramente decreciente alrededor de 10% dado que su tasa de crecimiento, aunque permaneciendo alta decrece. Finalmente, los crecimientos más notables de sus MBK se observan en 1993 en siderurgia y metalmecánica y desde el año anterior en minerales no metálicos.

La consideración conjunta del comportamiento de la productividad y de la actividad inversora no ofrece un cuadro muy consistente; lo cual en parte puede deberse a problemas de agregación y de rezagos, así como a deficiencias de las cifras de MBK. En efecto, sectores identificados como de actividad inversora importante, como textiles y confecciones y papel e imprentas presentan descensos en la productividad. Aunque se presenta una coherencia entre ambos indicadores en el caso de la metalmecánica, ya que del primer semestre del 92 al del 93 tiene lugar un alto crecimiento intersemestral de las MBK junto con crecimientos en la productividad superiores al del agregado en equipo de transporte, productos metálicos, y maquinaria eléctrica. Adicionalmente, se destacan como sectores con crecimiento de la productividad y reducción en el CLU, y con aumentos en su actividad inversora, calzado (324) y plásticos (356); y sectores en los que el crecimiento en la productividad no alcanza a reducir CLU, a pesar de sus MBK son básicas de hierro y acero y minerales no metálicos. Asimismo, a los sectores mencionados en que la productividad cae a pesar del crecimiento de sus MBK entre los primeros semestres de 1992 y 1993 (papel e industria gráfica, textiles y confecciones) se adicionan productos de caucho, alimentos y cuero.

Finalmente, en cuanto al desempeño del sector durante el período de apertura, nos concentraremos en los dos aspectos mencionados de la reversión del proceso sustitutivo y de la heterogeneidad de la respuesta sectorial. En cuanto a esta heterogeneidad, la observación obvia es que ella es la consecuencia natural de la diversa forma como la apertura con revaluación afecta a los diversos sectores según que ella traiga consigo la combinación de la ocurrencia de fenómenos como: un abaratamiento de sus insumos; la coincidencia de una exposición a la competencia en el mercado doméstico con la pérdida de competitividad en éste y en el externo determinada por la apreciación de la tasa

de cambio real; y los nexos con sectores favorecidos por la coyuntura y la política como la construcción y el automotriz. Por otra parte, el cuadro que emerge del análisis de la sección 2.4., si bien todavía no suficientemente claro como para permitir inferencias sólidas sobre el impacto de la apertura, incluye los siguientes aspectos: 1) Aunque en algunos sectores se profundiza el proceso de reconversión en el curso de la apertura (hierro y acero 371, muebles 332, objetos de barro 361, otros minerales no metálicos 369 y productos derivados del petróleo y del carbón 354), sobresalen también por su crecimiento de la productividad coincidente con incrementos en sus MBK otros sectores de la metalmecánica (maquinaria no eléctrica 382, maquinaria eléctrica 383 y equipo y material de transporte 384) y de los BI (plásticos 356 y químicos 351, aunque este último no se destaca por su actividad inversora). Por el contrario, los sectores exportadores de CL en la reconversión (confecciones 322 e industria gráfica 342) no logran dinamizar su productividad en la fase siguiente. 2) Entre los productores de BI reconvertidos se destacan en la apertura el 354 y el 371 por lograr esta dinamización, el 341 por su competitividad exportadora, y el 369 por ambos logros. 3) En el caso del sector estrella durante la apertura (el de equipo y material de transporte 384), la ausencia de un proceso previo sobresaliente de reconversión, se ve compensada por la convergencia de varios de los fenómenos favorables mencionados, algunos relacionados con la apertura (como el descenso de sus precios reales y de los costos de insumos importados) y otros no (como la preferencia por activos fijos determinada por las bajas tasas de interés de captación).

Con respecto a la reversión del proceso sustitutivo, el denominar así al masivo incremento de las M que ha seguido a la apertura se ve justificado por dos hechos: 1) la mucho mayor contribución negativa de la sustitución de importaciones para BI que para BK, y el deterioro del BCR de sectores de BI como derivados del petróleo (354), caucho (355), y plásticos (356) a consecuencia de un incremento en la penetración de M (además del sector siderúrgico (371), a consecuencia de un deterioro de su apertura exportadora); 2) el que el deterioro del BCR del agregado refleje el que la capacidad de respuesta de las exportaciones se ha concentrado en unos pocos sectores (de BI como papel (341), y metales no ferrosos (372), y de BK y CD como maquinaria no eléctrica (382), maquinaria eléctrica (383), y equipo y material de transporte (384)).

CUADRO 2.1.1.
Cambios porcentual de los factores determinantes de la productividad

CIU	ΔB			
	81-91	81-93	84-85	86-88
RECONVERTIDOS				
342	0,46	0,11	7,75	3,01
361	6,65	-0,74	21,40	10,05
371	6,33	≠,83	15,84	19,19
CUASIRECONVERTIDOS POR MODERNIZACION				
312	4,01	-3,78	4,75	5,11
332	3,69	19,96	-2,44	-4,07
341	5,10	2,36	10,94	4,63
354	16,61	7,10	46,14	22,82
369	4,62	5,67	5,46	4,47
CUASIRECONVERTIDOS POR INVERSION INCORPORADORA DE				
311	9,62	7,36	13,42	11,00
385	2,85	0,66	0,27	7,61
332	3,69	19,96	-2,44	-4,07
CUASIRECONVERTIDOS POR COMPETITIVIDAD				
322	2,84	-1,88	2,96	4,06
323	3,92	2,59	4,59	2,67
324	4,77	7,11	1,72	5,03
353	14,05	-32,80	-0,41	65,08
390	0,25	3,97	3,92	-4,34
REORGANIZADOS				
321	0,47	-2,01	8,22	4,57
355	7,57	5,63	19,98	4,29
372	7,54	12,72	4,53	3,39
384	4,03	-3,34	12,94	3,42
Total	3,22	-0,81	8,31	4,10

* Promedio de las tasas de crecimiento por subperíodos.



CUADRO 2.1.1.
Cambios porcentual de los factores determinantes de la productividad

Δy				Δu			
81-91	81-83	84-85	86-88	81-91	81-93	84-85	86-88
-0,82	-1,96	4,63	0,32	-0,66	-2,16	4,93	-2,86
0,10	-0,99	1,65	2,26	1,45	-2,04	-1,49	7,12
-4,11	-8,19	0,31	1,53	1,93	-5,58	-1,57	12,64
-0,36	-5,00	0,03	2,06	-1,18	-2,11	2,91	-2,97
0,55	6,31	-2,89	-3,96	2,06	-5,23	8,36	-0,28
-0,01	1,29	1,60	1,32	-1,59	-1,97	-2,79	5,37
9,57	9,21	18,94	4,78	1,42	-3,64	10,09	-0,76
1,17	3,91	-0,11	1,10	-1,42	-3,90	-2,71	9,33
CAMBIO TECNICO							
6,31	2,02	3,45	11,50	2,99	-1,53	3,33	3,06
0,33	7,82	-2,97	-1,45	2,22	-9,31	17,53	-0,51
0,55	6,31	-2,89	-3,96	2,06	-5,23	8,36	-0,28
-1,60	1,54	-1,51	-2,86	5,01	-9,46	11,39	9,61
-3,54	0,31	-7,61	-6,90	1,73	-5,30	-6,24	19,09
-1,79	3,34	-2,32	-5,46	1,30	-2,71	-9,68	8,53
11,19	-26,17	-16,73	53,12	-1,88	-9,81	17,13	4,45
-1,23	4,89	-7,42	1,20	-0,15	-4,39	2,68	2,03
-1,54	0,14	1,37	0,03	1,86	-7,29	2,60	5,17
0,12	1,46	3,25	0,19	0,19	-3,66	5,63	-1,69
-0,66	4,27	-2,38	0,98	0,98	-7,72	4,08	5,16
0,64	-1,17	6,54	17,06	17,06	-57,78	-3,64	10,11
-0,54	-3,06	0,83	-0,14	-0,14	-3,78	2,05	1,42



CUADRO 2.1.1.
Cambio porcentual de los factores determinantes de la productividad

ΔT^*				Δk^*			
81-91	81-83	84-85	86-88	81-91	81-93	84-85	86-88
-2,11	-6,16	-2,54	-1,13	5,64	11,25	8,71	-1,03
2,77	3,73	1,71	-0,54	4,18	9,58	5,23	3,11
-2,06	-17,58	-2,15	2,88	18,75	45,38	20,74	4,72
-2,96	-6,78	-1,93	-2,40	4,60	10,94	2,89	2,43
2,20	1,95	1,33	3,67	3,30	7,85	2,97	-7,69
-4,19	-5,78	-1,37	-2,58	7,88	13,19	2,45	6,48
-1,68	-7,00	-12,68	1,93	9,73	14,80	18,94	8,68
-4,04	-6,13	-7,62	-4,52	9,24	11,16	15,19	7,49
0,44	-1,93	-0,13	1,91	3,48	5,88	10,19	-0,87
-11,37	-36,15	4,46	-7,02	7,24	5,84	2,82	7,75
2,20	1,95	1,33	3,67	3,30	7,85	2,97	-7,69
0,81	0,81	0,36	0,63	1,88	3,40	1,33	1,24
0,41	0,59	0,42	-0,20	3,57	12,54	1,75	0,92
4,21	5,58	4,32	3,59	2,17	3,93	6,97	-8,67
2,67	2,71	2,69	5,54	3,29	-2,32	12,74	-0,27
-2,37	-3,23	-1,40	-3,98	3,66	14,02	-3,94	0,66
-3,75	-4,20	-4,56	-3,72	5,29	14,35	3,52	1,37
2,22	2,79	3,38	0,34	4,07	5,95	1,67	7,95
2,08	0,42	2,37	3,23	4,60	14,30	6,32	-2,03
-1,40	-4,64	-0,39	0,17	5,53	15,13	2,18	-4,04
-0,99	-2,85	-1,26	-0,31	5,02	10,10	5,94	1,01

* Promedio de las tasas de crecimiento por subperíodos.

FUENTE: Elaborado sobre la base de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM).

CUADRO 2.1.1.
Cambio porcentual de los factores determinantes de la productividad

ΔL				ΔK^*			
81-91	81-83	84-85	86-88	81-91	81-93	84-85	86-88
0,55	-0,23	-3,77	5,81	6,03	10,89	4,59	4,66
-0,01	-5,74	-1,85	3,99	4,02	3,31	3,26	7,22
-3,59	-3,34	-9,91	0,35	14,25	40,50	8,76	5,05
1,52	-0,15	0,40	2,79	5,97	10,55	2,97	5,09
0,17	-3,94	-1,16	9,48	2,61	3,17	1,74	0,94
0,39	-2,63	0,78	-0,15	8,16	10,15	3,13	6,18
3,84	4,29	5,24	1,93	12,56	18,61	24,18	7,79
-0,07	0,88	-3,53	1,65	9,10	12,10	11,12	9,24
0,84	1,05	-6,52	3,41	4,20	6,99	2,98	2,48
4,02	1,61	0,64	10,48	10,47	3,90	3,43	18,76
0,17	-3,94	-1,16	9,48	2,61	3,17	1,74	0,94
-0,12	-1,23	-0,92	0,45	1,71	2,01	0,40	1,68
0,11	-8,53	-0,60	2,30	3,16	2,89	1,02	3,21
4,16	0,72	-2,94	16,85	5,71	4,59	3,85	6,09
-0,44	6,86	-11,61	-1,22	1,63	1,72	-0,35	-1,52
1,10	-7,28	6,30	5,09	3,93	5,60	0,90	5,31
-2,44	-9,73	-1,91	0,85	2,45	3,18	1,53	2,24
-2,03	-3,76	-3,37	-3,28	1,11	0,78	-1,76	2,80
-0,49	-7,54	-4,54	4,67	3,61	5,56	1,42	2,17
-2,21	-7,42	-2,03	5,14	2,78	6,56	-0,09	0,89
-0,32	-2,95	-2,71	2,64	4,59	6,86	3,06	3,66

* Promedio de las tasas de crecimiento por subperíodos.

FUENTE: Elaborado sobre la base de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM).

CUADRO 2.2.2.1.
Promedios sectoriales por subperíodos de las tasas de crecimiento

CIU	II		B		Y		TAO	
	74-83	83-91	74-83	83-91	74/83	83/91	74-83	83-91
311	-0,01	0,12	0,03	0,10	-1,16	7,92	-0,03	0,01
312	-0,09	0,18	0,01	0,07	-0,49	1,38	-0,01	-0,02
313	-0,03	-0,06	0,01	0,05	-1,90	-0,30	-0,02	-0,02
314	0,09	7,71	0,06	0,07	-2,37	-0,64	-0,03	0,02
321	-0,12	0,64	0,04	0,01	3,65	-2,17	-0,02	-0,04
322	-0,04	0,27	0,12	0,05	4,48	-2,77	0,03	0,01
323	-0,18	-1,16	0,03	0,04	6,43	-4,98	-0,03	0,00
324	0,08	0,19	0,06	0,04	4,95	-3,71	0,04	0,04
331	-0,05	0,16	0,09	0,04	3,10	-1,80	-0,07	0,01
332	0,64	0,72	0,14	-0,02	5,77	-1,61	0,02	0,02
341	0,04	0,03	0,11	0,06	6,98	-0,50	-0,04	-0,04
342	-0,02	0,03	0,07	0,01	3,74	-0,39	-0,01	-0,01
351	0,12	0,89	0,04	0,03	2,00	-1,07	0,00	0,00
352	0,04	0,05	0,09	0,05	2,49	-1,69	0,05	0,02
353	-35,50	0,77	-0,08	0,32	-6,60	25,19	-0,07	0,03
354	0,09	0,07	0,03	0,20	5,31	9,71	-0,05	0,00
355	-0,03	0,19	0,10	0,08	5,17	-0,39	0,02	0,02
356	0,04	0,16	0,07	0,01	2,74	-0,21	0,04	-0,01
361	0,12	0,13	0,07	0,09	4,16	0,51	0,05	0,02
362	0,14	0,21	0,06	0,05	3,19	0,73	0,03	0,01
369	-0,10	3,79	0,06	0,04	3,77	0,14	-0,07	-0,03
371	-0,53	0,10	0,06	0,09	0,74	-2,58	-0,02	0,04
372	0,58	0,19	0,18	0,06	7,94	-2,50	0,00	0,03
381	0,20	-1,13	0,08	0,05	3,70	-0,35	0,02	-0,01
382	-0,04	0,14	0,07	0,03	1,03	-0,62	0,01	0,00
383	-0,04	-4,26	0,05	0,05	2,23	-0,28	0,02	-0,01
384	-0,47	-3,52	-0,0	0,07	-3,18	1,31	0,03	-0,00
385	0,39	0,19	0,20	0,04	6,55	-2,47	0,52	-0,02
390	0,05	0,27	0,09	-0,01	4,32	-3,53	-0,01	-0,02
TOTAL	-0,09	0,10	0,03	0,05	-0,13	0,41	-0,01	-0,00

* Los promedios incluyen el año 83 en los dos subperíodos.

FUENTE: Elaborado sobre la base de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM).

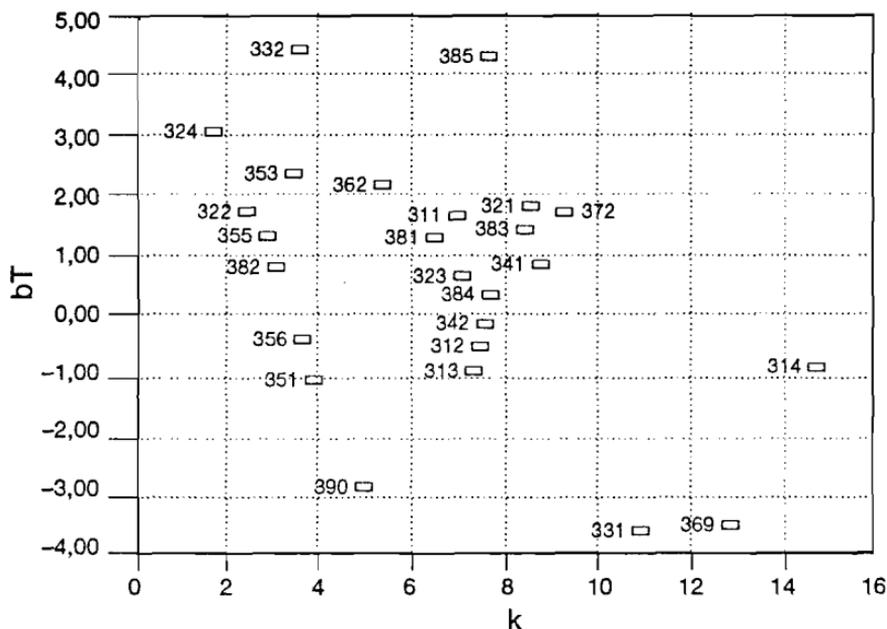
CUADRO 2.2.2.1.
Promedios sectoriales por subperíodos de las tasas de crecimiento

k*		bT		Margen de Ganancia		Competitividad	
74-83	83-91	74-83	83-91	74-83	83-91	74-83	83-91
0,05	0,03	-1,17	2,07	-4,16	9,31	0,021	8,68
0,05	0,02	-0,78	0,36	-4,69	9,00	49,34	7,10
0,05	0,08	-1,33	-1,27	-2,49	-2,17	3,39	19,62
0,07	0,09	-2,08	0,00	16,82	-65,93	100,37	64,91
0,08	0,02	-0,76	-0,31	-2,37	9,90	-4,46	12,27
0,08	0,01	2,11	1,34	0,84	7,14	-3,24	16,95
0,06	0,00	-0,82	0,44	-1,66	5,02	4,98	8,26
0,01	0,02	2,17	0,79	4,86	5,50	-8,54	21,38
0,14	0,02	-2,13	-1,29	6,55	6,10	14,84	36,42
0,05	0,02	4,58	2,12	3,43	-29,20	-0,83	46,34
0,10	0,06	0,49	0,47	6,96	3,43	115,24	3,21
0,06	0,04	1,83	-1,63	2,58	2,38	8,59	23,86
0,02	0,04	0,76	-0,47	-3,34	45,65	-3,25	15,66
0,03	0,01	1,92	1,79	1,79	-1,20	-1,28	0,42
0,05	0,05	-11,69	1,13	82,05	-307,35	92,85	3,79
0,08	0,08	-8,17	0,97	31,05	18,13	-8,56	26,69
0,05	0,03	2,31	1,73	-2,37	9,00	-6,13	24,15
0,00	0,02	3,04	0,10	1,21	1,54	8,84	-4,92
0,03	0,02	3,24	3,38	9,19	1,62	3,13	35,40
0,02	0,01	3,13	1,66	4,98	11,53	-4,57	13,79
0,10	0,09	-2,57	-0,78	-0,29	1,07	-6,26	14,39
0,15	0,09	-0,24	0,81	-0,76	16,97	158,02	11,23
0,08	0,01	1,69	1,37	27,74	3,76	14,42	113,56
0,04	0,02	1,72	1,52	7,90	9,44	-7,32	12,58
0,05	0,00	2,43	1,96	-1,87	0,12	-6,88	2140
0,03	0,04	1,62	1,50	-2,12	-57,55	3,06	27,07
0,05	0,02	-1,39	-0,09	-10,38	-39,54	2,89	56,92
0,07	0,08	1,70	1,15	9,88	10,76	17,47	9,72
0,09	-0,00	0,19	1,99	3,51	-1,70	28,32	19,06
0,06	0,03	-0,43	0,75	-4,41	3,95	-1,31	7,75

* Los promedios incluyen el año 83 en los dos subperíodos.

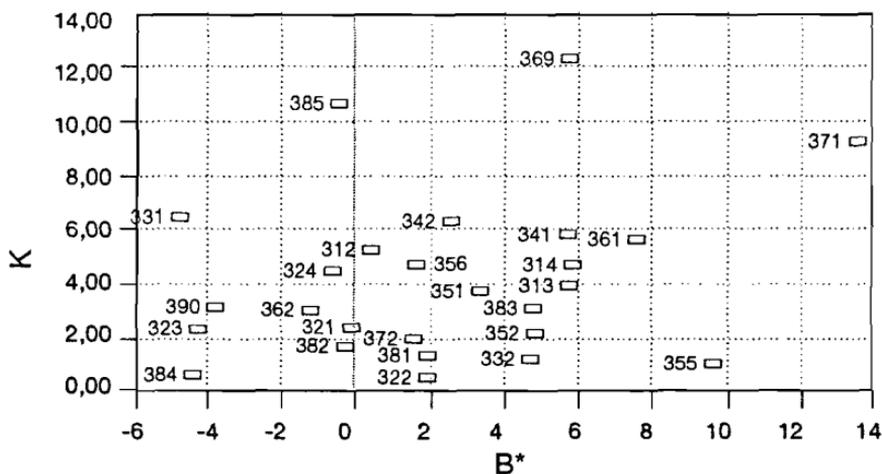
FUENTE: Elaborado sobre la base de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM).

Gráfico 2.2.2.1 Reconversión: crecimiento en bT-k



Sin sectores 354, 361 y 371

Gráfico 2.2.2.2 Reconversión: crecimiento en K y B*



Sin sectores 311, 353 y 354

CUADRO 2.3.1.A.
Promedios por subperíodos de los indicadores de competitividad

CIU	m		x*		bcr	
	74/83	84/91	74/83	84/91	74/83	84/91
311	6,03	3,54	8,20	7,02	2,40	3,82
312	2,16	3,06	3,70	7,32	1,64	4,61
313	1,47	1,24	0,09	0,26	-1,38	-0,99
314	5,13	1,14	0,70	2,15	-4,46	1,12
321	2,37	3,33	7,95	8,61	6,10	5,81
322	2,26	3,38	18,24	23,66	19,89	29,06
323	1,30	2,23	18,18	26,40	20,71	37,46
324	0,67	1,03	11,35	12,90	12,21	13,92
331	7,09	7,25	15,03	10,37	9,92	3,85
332	1,18	1,27	12,24	6,19	14,87	5,38
341	16,73	16,26	4,57	3,84	-12,70	-12,92
342	12,89	8,51	11,06	19,61	-1,94	15,19
351	43,28	46,52	7,57	14,28	-38,70	-37,59
352	15,62	12,58	3,49	2,96	-12,57	-9,92
353	20,59	44,85	21,09	60,83	2,54	42,38
354	11,85	5,48	12,54	12,24	0,76	7,98
355	9,27	7,36	2,29	3,57	-7,11	-3,89
356	2,22	2,98	2,41	2,14	0,20	-0,85
361	4,36	3,60	9,69	11,78	6,10	10,41
362	8,88	6,53	8,90	7,65	0,05	1,22
369	3,11	3,34	10,54	7,95	8,49	5,05
371	36,85	34,06	2,62	15,43	-35,07	-21,60
372	48,72	46,28	4,33	6,20	-46,27	-42,80
381	16,75	14,45	9,56	8,03	-7,78	-6,80
382	72,06	73,67	13,05	8,25	-67,82	-71,21
383	39,40	42,34	3,90	5,04	-36,94	-39,27
384	39,36	34,22	2,82	2,33	-37,59	-32,60
385	67,36	56,57	19,58	10,43	-60,02	-51,46
390	17,09	25,94	27,57	50,96	22,52	259,72
Total	18,76	19,04	7,77	10,89	-11,90	-9.08

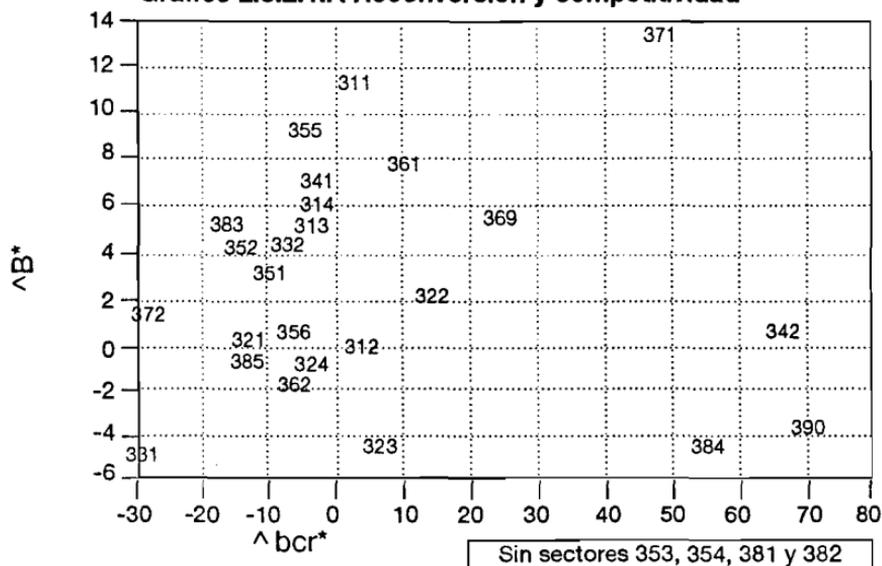
FUENTE: Elaborado sobre la base de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM).

CUADRO 2.3.1.B.
Variaciones absolutas en años terminales

CIUU	m 83/91	x* 83/91	bcr 83/91	^ VCR 82/88
311	-2,42	3,85	7,11	-3,26
312	-1,87	3,76	6,11	-3,26
313	-0,60	0,21	0,81	0,04
314	-6,69	5,04	12,24	-0,01
321	1,88	5,20	3,99	-0,27
322	0,73	18,32	32,31	0,10
323	0,37	7,17	11,60	0,45
324	-0,15	9,61	13,03	0,18
331	-5,90	0,52	7,59	0,02
332	-1,06	3,86	5,57	-0,01
341	-5,92	-2,24	4,16	0,04
342	-6,61	18,94	37,35	-0,09
351	9,49	13,40	-0,92	-0,03
352	-6,11	-0,33	5,98	0,00
353	17,46	27,35	29,35	2,37
354	-1,11	4,56	6,38	0,00
355	-4,53	4,30	8,82	0,03
356	0,51	-0,98	-1,51	0,10
361	0,74	18,39	25,14	0,04
362	-0,50	4,43	5,39	0,01
369	0,09	4,45	4,97	-0,34
371	-9,13	13,10	20,90	1,68
372	-11,34	1,38	12,37	-0,03
381	-14,89	4,55	20,95	-0,03
382	-4,98	1,36	6,29	0,00
383	-2,84	3,52	5,14	-0,02
384	-15,53	2,39	17,68	-0,04
385	-26,87	-6,59	28,95	-0,01
390	50,53	50,24	840,87	0,30
Total	-3,24	6,00	9,66	

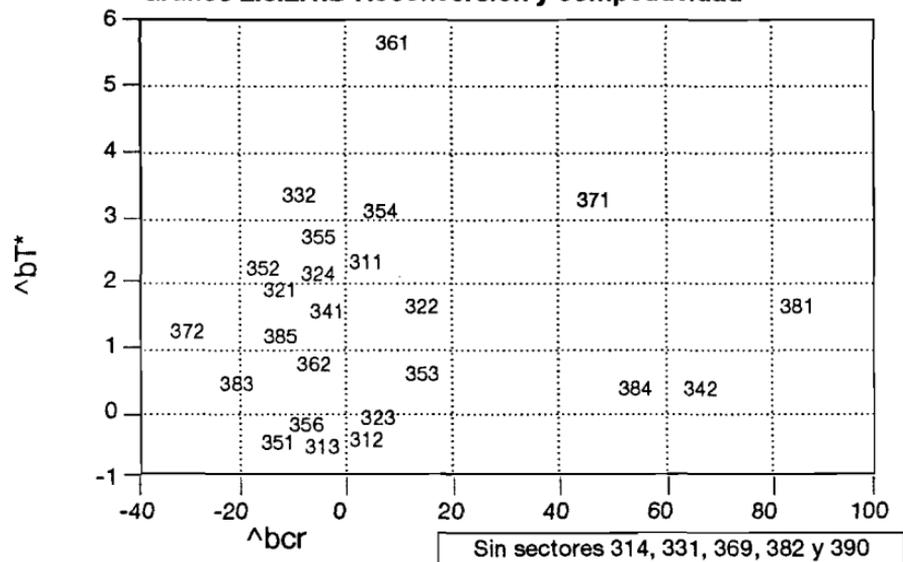
* Diferencias entre los promedios 90/91 y 82/83.

Gráfico 2.3.2.1.A Reconversión y competitividad



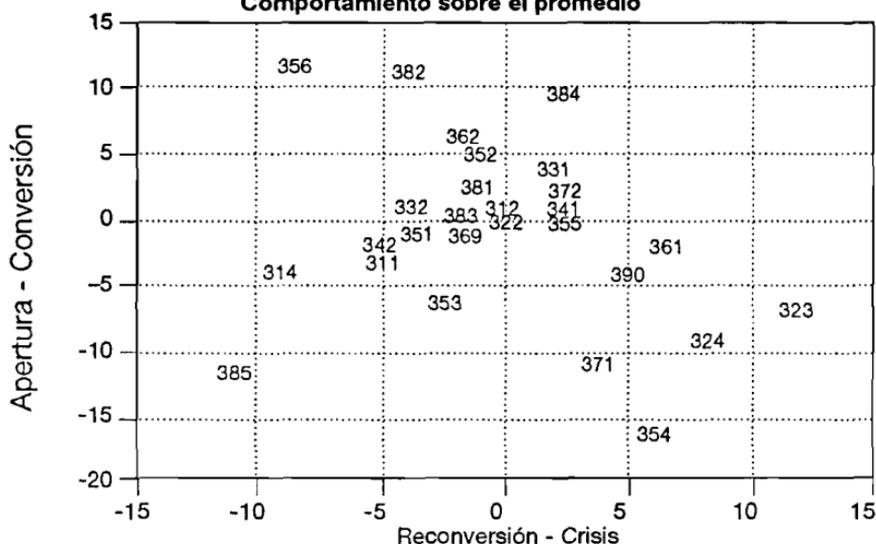
FUENTE: Elaborado sobre la base de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) y la Encuesta Mensual Manufacturera (EMM).

Gráfico 2.3.2.1.B Reconversión y competitividad



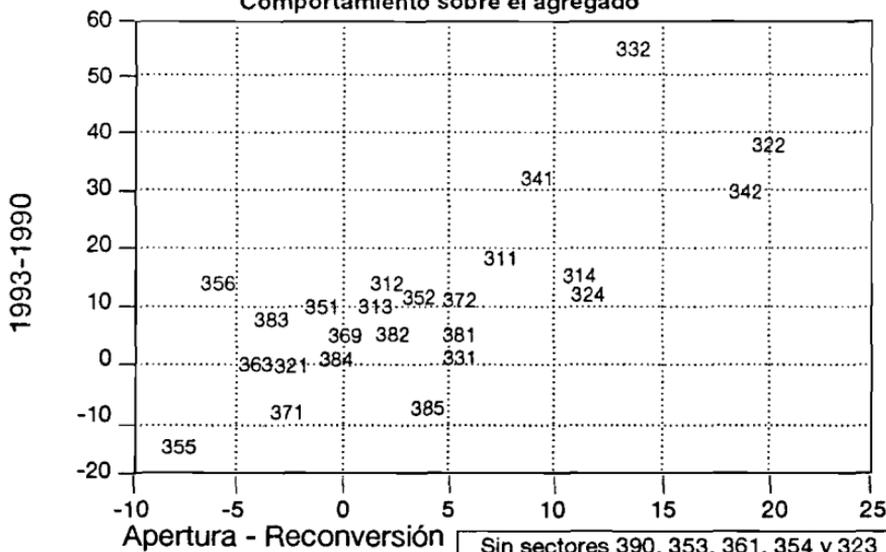
FUENTE: Elaborado sobre la base de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) y la Encuesta Mensual Manufacturera (EMM).

**Gráfico 2.4.1 Dinámica de la producción.
Comportamiento sobre el promedio**



FUENTE: Elaborado sobre la base de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) y la Encuesta Mensual Manufacturera (EMM).

**Gráfico 2.4.2 Balance comercial relativo.
Comportamiento sobre el agregado**



FUENTE: Elaborado sobre la base de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) y la Encuesta Mensual Manufacturera (EMM).

CUADRO 2.4.3 Productividad por hora
Variación porcentual 1er. Semestre de 1993 - 1er. Semestre de 1992

	Productividad por hora
SECTORES CON AUMENTO EN LA PRODUCTIVIDAD	
- REDUCCION EN EL COSTO LABORAL UNITARIO	
384 Equipo de transporte	41,10%
331 Industria de madera y corcho	28,72%
362 Vidrio	18,11%
353 Refinería petróleo	15,72%
332 Muebles y accesorios	12,60%
351 Sustancias químicas	17,59%
381 Productos metálicos	13,58%
383 Maquinaria eléctrica	3,70%
324 Fábrica de calzado	0,53%
356 Productos plásticos	1,39%
352 Otras sustancias químicas	0,96%
- AUMENTO EN EL COSTO LABORAL UNITARIO	
382 Maquinaria no eléctrica	4,26%
354 Derivados del petróleo y carbón	4,88%
361 Barro, loza, porcelana	3,64%
371 Básicas de hierro y acero	3,79%
390 Otras industrias manufactureras	9,02%
369 Otros minerales no metálicos	6,67%
SECTORES CON REDUCCION EN LA PRODUCTIVIDAD	
- AUMENTO EN EL COSTO LABORAL UNITARIO	
385 Equipo profesional y científico	-2,12%
342 Imprentas, editoriales, industrias conexas	-0,92%
314 Industria del tabaco	-11,60%
341 Fábrica de papel y sus productos	-15,45%
323 Industria del cuero	-9,41%
355 Productos del caucho	-0,88%
321 Textiles	-0,52%
322 Prendas de vestir	-4,09%
311 Alimentos sin trilla de café	0,89%
313 Industria de bebidas	-0,49%
372 Metales no ferrosos	-0,18%

FUENTE: *Monitor industrial*, Ministerio de Desarrollo Económico, Unidad de Monitoreo Industrial, Santa Fe de Bogotá, noviembre de 1993.

CUADRO 2.4.4 Importaciones de maquinaria para la industria por sectores

Sectores	1er. Semestre			Año		
	Participación (%) 1992	1993	Crecimiento (%)	Participación (%) 1991	1992	Crecimiento (%)
Textiles y confecciones	29,5	26,8	44,6	19,5	24,9	71,3
Máquinas de uso generalizado	17,8	20,9	86,7	25,7	23,8	23,7
Papel e industria gráfica	14,7	14,1	52,1	10,0	12,7	68,5
Plástico y caucho	14,3	10,2	14,3	10,9	11,1	36,1
Otros sectores específicos	7,4	9,3	98,6	15,3	8,5	-25,8
Siderurgia y metalmecánica	6,7	7,7	85,0	7,6	7,5	31,8
Alimentos	3,5	5,1	130,4	6,8	5,6	9,9
Minerales no metálicos	4,6	4,8	67,0	3,2	4,6	95,1
Cuero y calzado	1,6	1,1	7,4	1,1	1,3	54,8
Total	100,0	100,0	59,1	100,0	100,0	33,5

FUENTE: *Monitor industrial*, Ministerio de Desarrollo Económico, Unidad de Monitoreo Industrial, Santa Fe de Bogotá, noviembre de 1993.

CONCLUSION

Nos concentraremos en esta conclusión en explorar el significado de los principales resultados obtenidos. Cuatro resultados se destacan en términos de sus implicaciones: 1) la heterogeneidad de la reacción sectorial durante el proceso de recuperación; 2) la compresión del margen; 3) la importancia relativa de la competitividad exportadora frente a la apertura importadora en el contexto de la ausencia de una relación consistente entre ellas y el crecimiento de la productividad; y 4) el papel pivotal de la inversión.

Acerca de 1), tres aspectos de la heterogeneidad de la reacción sectorial durante el proceso de recuperación resultan significativos. Primero, esa heterogeneidad complementa (y provee consistencia a) la idea de lo limitado del proceso de reconversión a nivel general desplazando el análisis a los sectores en los cuales se concentró. Segundo, aunque (como lo enfatizaremos posteriormente) la actividad inversora (generalmente acompañada de reorganización sustitutiva de capital por trabajo) juega un papel crucial en la generalidad de los sectores reconvertidos, resulta interesante que los procesos difieren según la secuencia de mecanismos que hemos destacado: en el período 1981-1983 se observan aumentos en k , ocasionados por crecimientos mayores en K que en L , en la mayoría de los sectores reconvertidos; posteriormente, durante 1984-1985 se evidencia un crecimiento de k^* originado en procesos de reorganización sustitutiva de capital por trabajo, y en 1986-1988 crecimientos en la productividad determinados por crecimientos en τ^* en varios de ellos, destacándose el 371 en ambos casos, acompañado en el primero por el 361 (que fue la excepción en 1981-1983) y en el segundo por el 342. Tercero, cabe esperar que la diferenciación en reacciones y en la situación para enfrentar el proceso de apertura se profundizará en el curso de ésta; ello a consecuencia de varios factores como las diferencias en la forma en que la reducción de la tasa de protección externa afecta a los diferentes sectores según el carácter de comerciables/no comerciables de sus productos y sus insumos, y del segmento de la demanda doméstica/externa que atiendan. De hecho el análisis de la sección 2.4. muestra que este proceso de diferenciación en los desempeños sectoriales en el curso de la apertura ha modificado parcialmente el perfil sectorial de la reconversión. Así, en la medida en que las señales de mercado que han determinado esta diferenciación responden a factores coyunturales y no reconocen

potencialidades (economías de escala) dinámicas la heterogeneidad sectorial de la respuesta a la apertura provee un argumento, si no en favor de la necesidad de una política sectorial al menos en pro de la de introducir consideraciones sectoriales en el diseño de la política.

En cuanto a 2), el hecho de que el proceso de reconversión ocurriera en un período en el que se reducen simultáneamente los márgenes de beneficios de las firmas resulta significativa en dos sentidos. Por una parte, la conjunción de dicha caída con la dinamización de la productividad pone de manifiesto una reacción a la pérdida de competitividad del sector; reacción esta que tomó en general la forma de actividad inversora acometida a pesar de la precariedad de las condiciones de la inversión. Esa reacción en estas circunstancias tiene el interés, desde el punto de vista del análisis de la reconversión, de permitir considerar los mecanismos de este proceso en condiciones de baja rentabilidad análogas a las enfrentadas en un proceso de apertura. Por otra parte, la erosión de la acumulación interna de las empresas implicada por la compresión del margen plantea el problema financiero de la necesidad de suplir fondos internos con recursos de crédito o provenientes del mercado de capitales; problema que podría determinar la operación de una restricción financiera sobre la actividad inversora, dadas las conocidas limitaciones que estas fuentes externas presentan para la financiación de proyectos de gran escala y maduración prolongada en el caso colombiano.

Con respecto a 3), hemos argumentado en páginas anteriores acerca de la falta de claridad sobre la influencia de la apertura comercial, y de las dudas que ello genera en torno a una visión simplista acerca de la relación entre régimen comercial y dinámica de la productividad. Las mismas se ven profundizadas por el hecho de que si alguna influencia tiene la penetración de importaciones, ésta es negativa. En esta forma, el resultado señalando a que la apertura exportadora tiene un efecto positivo más plausible que el de la penetración de importaciones sobre la dinámica de la productividad, provee evidencia adicional sobre la observación obtenida en varios estudios cuestionando el nexo entre liberación de importaciones y crecimiento y señalando (sin caer en el mismo simplismo) al dinamismo exportador (en su interacción dinámica con la inversión incorporadora de cambio técnico) como lo determinante para este crecimiento. Asimismo, conviene considerarlo en conexión con las observaciones acerca de la importancia de la dinámica inversora y la intensificación del capital para la reconversión, y del alto

nivel de actividad para el pivote de ésta, la dinamización de la productividad. En efecto ese resultado plantea el problema, particularmente urgente en la situación de proceso de apertura en curso, de las condiciones que favorezcan la transición de la expansión de las importaciones a la dinamización de las exportaciones; problema este ligado al más general de la adecuada comprensión de los nexos "liberación de importaciones-productividad-competitividad-dinamización exportadora". En esta dirección conviene destacar dos cosas: primero, la importancia del nivel de actividad y de la tasa de cambio; y segundo, la complejidad de esa transición hacia esa dinamización. En cuanto a lo primero, debe tomarse en consideración las conclusiones de estudios internacionales y los análisis de la experiencia chilena que enfatizan, los primeros, la importancia de mantener el nivel de la tasa de cambio real en el curso del proceso de apertura, y los segundos, como de esto depende que la transición tenga lugar y se haga o bien alejándose excesivamente de la frontera de posibilidades de producción o bien evitando el alto costo implicado por este desperdicio de recursos productivos. Se trata pues de que visto el papel crucial del nivel de actividad en función de las dinámicas inversora y de la productividad, así como los nexos entre esta última y el dinamismo exportador, resulta esencial el mantener las condiciones que, como la estabilidad de la tasa de cambio real, favorecen ese nivel y este dinamismo. En cuanto a lo segundo, la correlación "dinámica de la productividad-dinamismo exportador" debe interpretarse en un sentido dinámico que no omita las condiciones que en materia de reconversión supone el logro de ese dinamismo. Como lo destacaremos a continuación, este logro involucra las dificultades de un salto de un círculo vicioso a un círculo virtuoso en los nexos reconversión-competitividad; dificultades que resultan claras al considerar la causación acumulativa implicada por el vínculo entre la capacidad de penetrar y atender los requerimientos de los mercados externos (polo competitividad) y las formas de modernización e inversión incorporadora de cambio técnico (polo reconversión).⁵⁰

En relación con 4) el rol de pivote de la actividad inversora en

50 Este nexo por el lado de la oferta cobra una mayor importancia en condiciones de exceso de oferta de divisas; no solamente porque el vínculo vía superación del cuello de botella cambiario se debilita, sino también porque el crecimiento de la productividad gana importancia como factor de competitividad en la consiguiente situación de revaluación de la tasa de cambio.

función de la reconversión fundamenta la insistencia en la importancia de la dimensión productividades/capacidades subyacente (más allá de los salarios y la tasa de cambio) a la competitividad (en precios). En efecto, vista la importancia que esa actividad tuvo, vía crecimiento de la productividad, en el mejoramiento de la posición competitiva de la industria, resulta también crucial, en función de dicha transición, el mantener las condiciones que la posibilitan y la favorecen. Lo anterior cobra aún más importancia al comprobarse que fue la inversión la que posibilitó la reconversión por la vía de la modernización (con reorganización sustitutiva) y/o la incorporación de cambio técnico, y que en esta medida liga a la estructura de la organización industrial con las condiciones del entorno macroeconómico. Aparte de las de demanda, en función de las cuales resaltan nuevamente los instrumentos que como la estabilidad de la tasa de cambio real evitan un deterioro del nivel de actividad que podría frustrar la recuperación del balance comercial de la industria, conviene destacar dos elementos del lado de la oferta (que han resultado cruciales en casos como el coreano). Se trata de que en función de favorecer y posibilitar la inversión incorporadora de cambio técnico que es condición de posibilidad de la transición al dinamismo exportador que da sentido a la apertura, la cogestión de la innovación y la transferencia de nuevas tecnologías y la provisión de recursos crediticios que permitan una reconversión que incluya la incorporación de éstas, pueden resultar definitivas.

El significado conjunto de los dos puntos anteriores se aprecia en los términos más generales de los nexos "liberación de importaciones-productividad-competitividad-dinamización exportadora". El punto es que la activación de esta cadena requiere de la operación de una serie de mecanismos complejos que para nada procede automáticamente a partir de esa liberación. Como en los argumentos neokeynesianos acerca de las fallas de coordinación que limitan el nivel de actividad y los de la teoría del crecimiento endógeno acerca de mecanismos de éste que corresponden a áreas de falla de mercado, la acción gubernamental puede hacer una diferencia esencial para la dirección en la que se mueva la economía. Ya hemos mencionado las implicaciones del papel pivotal que para la dinamización de la productividad tiene la actividad inversora y la importancia que para esa dinamización y esta actividad tiene el dinamismo de la producción. Terminemos insistiendo en que con vistas a la transición exitosa supuesta por la apertura señales de precios adecuadas en materia de tasa de cambio y complemen-

taciones del mecanismo de mercado en materia de difusión tecnológica y disponibilidades crediticias pueden hacer diferencias substanciales tanto para que los beneficios de esa transición lleguen a materializarse como en los costos implicados por ella.

Con respecto a la reversión del proceso sustitutivo, el denominar así al masivo incremento de las M que ha seguido a la apertura se ve justificado por dos hechos: 1) la mucho mayor contribución negativa de la sustitución de importaciones para BI que para BK, y el deterioro del BCR de sectores de BI; 2) el que el deterioro del BCR del agregado refleje el que la capacidad de respuesta de las exportaciones se ha concentrado en unos pocos sectores. Por otra parte, a este último respecto debe insistirse en que lo preocupante no es el que el incremento de la penetración de M se haya traducido en el deterioro del balance comercial como resultado de la lenta respuesta de las X, ya que ésta es una situación normal en la etapa inicial de un proceso de apertura; lo preocupante es que la condición que facilitaría el que el rezago entre ese incremento de la penetración y esta respuesta de las X se redujera, esto es un manejo no revaluacionista de la tasa de cambio, no se está dando y es previsible que, a menos de que haya un cambio en las prioridades de política económica que manifieste la voluntad política de proteger al sector de los transables, y en particular al industrial, de un proceso de enfermedad holandesa, no se va a dar. En otras palabras, lo grave no es tanto el deterioro de la balanza comercial del sector, como el que el cumplimiento de la condición señalada por la literatura como clave para una transición a la expansión exportadora resultante de un proceso de reconversión para la competitividad que pudiera revertir ese deterioro, de manera que él no resultara simultáneamente sometido a la exposición a la competencia y a una revaluación, no parece plausible dado el modelo de desarrollo adoptado.

ANEXO METODOLOGICO

1. Lista de Variables

- a: Coeficiente técnico de insumos.
- b/b*: Productividad del trabajo en términos de producción por trabajador/a plena capacidad.
- β/β^* : Productividad por trabajador en términos de valor agregado/a plena capacidad.
- bT/bt*: Productividad total de los factores en términos de producción/a plena capacidad.
- $\beta T/\beta t^*$: Productividad total de los factores en términos de valor agregado/a plena capacidad.
- c: Costo unitario.
- δ : Competitividad.
- F: Costos fijos.
- f: Relación costos fijos-capital (F/K).
- I: Inversión.
- k/k*: Intensidad de capital (K*/L)/a plena capacidad (K*/L*).
- K*/K: Acervo capacidad/acervo utilizado.
- KE*: Acervo de capital eficiente.
- L*/L: Trabajo capacidad/trabajo utilizado.
- l: coeficiente técnico del trabajo.
- μ : Mark up.
- M: Importaciones.
- m: Participación de los beneficios en el ingreso.
- π : Tasa de beneficios netos.
- p: Precio.
- Q: Producción.
- Q*: Producto capacidad.
- r: Precio unitario de insumos variables.
- ρ_K/ρ_L : Rendimientos al capital (τ^*/τ)/rendimientos al trabajo (β^*/β).
- ρ_{-}^* : Productividad del capital (Q/K)/a plena capacidad (Q*/K*).
- u: Utilización de capacidad (Q/Q*).
- w: salario.
- X: Exportaciones.
- Y: Ingreso.
- y: Relación valor agregado-producción (Y/Q).

2. Indicadores de desempeño industrial

En relación con los indicadores del desempeño industrial (rentabilidad, productividad, competitividad) tenemos:

- 2.1 *Rentabilidad*: La rentabilidad⁵¹ es función del margen de ganancia (m) y la productividad (b) m es una función del mark-up (vía m^*) y u . b está determinado por u , y la productividad a plena capacidad (b^*) la cual es una función de la tecnología. Entonces:

$$\pi \begin{cases} m(\mu, u) \\ b(b^*(T), u) \end{cases}$$

resume las interacciones entre los factores de oferta (μ , T) y demanda (u) que afectan la rentabilidad. Para la tasa de ganancia tenemos la relación definicional:

$$\pi = m y u \tau^* - f$$

Partiendo de la relación definicional de la productividad

$$b = u \tau^* k^*/u^L$$

donde u^L es la utilización de capacidad en términos de trabajo (L/L^* : trabajo/trabajo a plena utilización); introduciéndola entre los determinantes de la tasa de beneficios, tenemos en tasas de crecimiento:

$$\hat{\pi} = m\hat{y} + b^*\hat{u} - k^*$$

Con respecto al margen de ganancias tenemos que en equilibrio la participación de los beneficios en el producto está dada por⁵²:

$$m y^* = \mu / (1 + \mu)$$

51 Se resumen aquí argumentos desarrollados en Chica (1991).

52 Esta relación, y la correspondiente a la participación de los beneficios en el ingreso

2.2 *Productividad*: De la expresión introducida para b con la modificación de considerarla en términos del valor agregado por trabajador $\beta = yb$, tenemos en tasas de crecimiento⁵³

$$\hat{\beta} = \hat{y} + \hat{u} + \hat{i}^* + \hat{k}$$

y para la productividad del trabajo neta de utilización:

$$\hat{\beta}^* = \hat{\beta} - \hat{u} = \hat{y} + \hat{\tau} + \hat{k}$$

En cuanto a la PTF su crecimiento está dado por⁵⁴

$$\hat{\beta}_{\tau} = \hat{Y} - \alpha \hat{K}^* - (1 - \alpha) \hat{L}$$

y para el crecimiento de la PTF neto del efecto de las variaciones en la utilización (con $K = K^*u$) tenemos⁵⁵:

$$m = \frac{\mu (\omega l + ar)}{(1 + \mu) \omega l + \mu ar}$$

se derivan de la ecuación de precios

$$p = (1 + \mu) (\omega l + ar)$$

53 En la ecuación

$$\beta = \frac{Y Q Q^* K^* L^*}{Q Q^* K^* L^* L}$$

sustituimos k^*/uL por k debido a que L^* (y por consiguiente k^*) no es observable.

54 La diferencia entre los crecimientos de estas dos medidas depende de la evolución de la intensidad de capital (y de la participación de este en el ingreso) $\beta - \beta_t = \alpha (K - L) = \alpha k$ de manera que sólo en condiciones de constancia de k (crecimiento equiproporcional de K y L) las dos mediciones coinciden.

55 La ecuación de Hall que se introduce en el análisis es

$$VA = \beta_0 + \beta_1 \sum_{s=1}^2 s_j (\hat{i} - \hat{k}) + \beta_2 K$$

donde s_1 indica la participación de trabajo y s_2 la del capital. β_0 es una aproximación a la medida de productividad, β_1 es un indicador de concentración y β_2 es un indicador de rendimientos crecientes.

$$\hat{\beta}^* = \hat{\beta} - \alpha \hat{u}$$

2.3 *Competitividad*: En cuanto a los indicadores de competitividad se tiene (véase Chica 1992):

a. Competitividad revelada en flujos comerciales:

Índice de penetración de importaciones competitivas:

$$m = M / Q + M - X$$

Índice de apertura exportadora:

$$x = X / Q + M - X$$

Índice de balance comercial relativo:

$$c = X - M / Q - X + M$$

Donde: Q: producción doméstica

M: importaciones competitivas

X: exportaciones

b. Ventaja comparativa revelada: El índice está dado por la razón de la participación del país en las exportaciones mundiales del sector a la participación del país en las exportaciones mundiales totales.

$$vcr = \frac{X_i / X^w_i}{X / X^w}$$

2.4 *Concentración*: En relación con la concentración tenemos dos indicadores:

a. Producción bruta de más de 200 empleados:

$$\gamma = (PB > 200 \text{ empleados}) / PB$$

b. Índice de Herfindahl modificado:

$$H_i = \sum (\alpha_j S_{ji}^2) / n_i$$

siendo n_i = número de establecimientos (N_i) / media entre sectores; S_j = participación en la producción de cada uno de los tres segmentos j según escala del personal ocupado para el sector i ; α_j = 0.05 de 1-49 empleados, α_j = 0.15 de 50 a 200 empleados y α_j = 0.80 de más de 200 empleados.

3. Clasificación sectorial

La clasificación que se utiliza en la sección 2.2. caracteriza los sectores con base en tres criterios. El primero, utiliza el indicador de apertura exportadora para dividirlos en exportadores o no exportadores en razón a que el indicador del sector esté sustancialmente por encima (debajo) con respecto al del agregado (para el período 84-90 el agregado se situó en 9,90 mientras que el sector confecciones (322) alcanzó 21,03; Cuadro 2.3.1.A). El segundo, basado en la intensidad de capital (k), los caracteriza como capital intensivos — k sustancialmente mayor al agregado— o trabajo intensivos — k por debajo del agregado— (para el período 83-90 el agregado se situó en 11,34, destacándose el sector hierro y acero (371) como capital intensivo con $k=42,10$; Cuadro 2.3.1.A). El tercero, utilizando una clasificación por componentes de la demanda, los clasifica en bienes de consumo liviano (CL), consumo durable (CD), bienes de capital (BK) y bienes intermedios (BI), para tal fin se siguió la clasificación presentada en Chica (1983, pp. 118-121):

Los sectores exportadores, capital intensivos, productores de BI son 351, 353 y 371. Los sectores exportadores, trabajo intensivos, productores de CL son 322, 323, 324, y 342; de CD 390; y de BI 354. Los sectores no exportadores, capital intensivos productores de CL son 312, 313 y 314; de BK 355 y 369; de BI 341, 321, 362 y 372. Los sectores no exportadores, trabajo intensivos, productores de CL son 311 y 332; de CD 356, 381 y 385; de BK 382, 383 y 384; y de BI 331, 352 y 361.⁵⁶

⁵⁶ El sector 355 a pesar de ser catalogado como productor de BK produce también BI, al igual que el 369. En el 384 además de la producción de BK hay

BIBLIOGRAFIA

- Bonilla (1992), "Tendencias de la productividad en la industria manufacturera colombiana", *Estrategia industrial e inserción internacional*, Garay (comp.), Santa Fe de Bogotá.
- Chica, R. (1983), "El desarrollo industrial colombiano, 1958-1980", *Desarrollo y sociedad*, Nº 12, Santa Fe de Bogotá, septiembre.
- : (1990), "El estancamiento de la industria colombiana". *Coyuntura económica*, vol. 20, Nº 2, Santa Fe de Bogotá, junio.
- : (1991), "A crisis in the conditions of industrial accumulation: the stagnation of Colombian manufacturing", tesis para optar al grado de doctorado, Londres, University of Cambridge.
- : (1993a), "Crisis y reconversión de la industria colombiana: marco analítico y diagnóstico", *Universitas económica*, vol. 8, Nº 1, Santa Fe de Bogotá.
- : (1993b), "Competitividad e impacto de la apertura en el sector manufacturero: fase preliminar", Santa Fe de Bogotá, Unidad de Desarrollo Empresarial (UDE)/Departamento Nacional de Planeación (DNP)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- : (1993c), "Crisis y reconversión en la industria colombiana: marco analítico y diagnóstico", *Universitas económica*, vol. 8, Nº 2, Santa Fe de Bogotá.
- Echavarría, J. J. (1990), "Cambio técnico, inversión y reestructuración industrial en Colombia", *Coyuntura económica*, vol. 20, Nº 2, junio.
- Levine, R. y Renelt (1992), "A sensitive analysis of cross-country growth regressions", *American Economic Review*, vol. 82.
- Monitor industrial* (1993), Santa Fe de Bogotá, Unidad de Monitoría Industrial (UMI), Ministerio de Desarrollo Económico, noviembre.
- Ocampo, J. A. (1991), "Trade policy and industrialization in Colombia: 1967-1991", *Trade and Industrialization Reconsidered*, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

de CD, similarmente al 383 el cual también produce BI. El 390 además de CD produce BK y BI.

- Roberts, J. M. (1988), "The structure of production in Colombian manufacturing industries, 1977-1985", inédito.
- Tybout, J. R. (1991), *Linking Trade and Productivity: New Research Directions*, Washington, D.C., Banco Mundial.

PARTE TERCERA

LOS AGENTES ECONOMICOS
DE LA TRANSFORMACION ESTRUCTURAL.
GRANDES CONGLOMERADOS DOMESTICOS,
EMPRESAS TRANSNACIONALES Y FIRMAS
PEQUEÑAS Y MEDIANAS
DE CAPITAL NACIONAL

En capítulos anteriores de este libro se argumenta que las políticas de apertura y desregulación de la economía así como las acciones de privatización de activos del sector público encaradas por diversos gobiernos de la región en años recientes han afectado de manera desigual a distintos tipos de agentes económicos, ramas de industria y regiones de cada uno de los países estudiados. Dichas acciones han puesto en marcha un profundo proceso de “creación destructiva” que estamos lejos de haber comprendido en toda su magnitud y significación. En rigor de verdad, carecemos de una teoría que nos indique en qué ámbitos de la comunidad, en qué momento, y con qué magnitud, deben ocurrir situaciones de esta índole cuando un determinado país introduce cambios de significación en el régimen de incentivos y en el marco regulatorio con que operan sus agentes económicos.

Un primer tema de gran importancia es aquel que se refiere al impacto diferencial que los programas de estabilización macroeconómica y reforma estructural han tenido —y continúan teniendo— sobre distintos tipos de empresas. El aparato productivo de todas y cada una de las economías aquí examinadas registra la participación de al menos cuatro grandes colectivos empresarios. Están, por un lado, las firmas de propiedad pública, por otro las pequeñas y medianas empresas de capital nacional, en tercer lugar las subsidiarias locales de firmas extranjeras y, por último, los grandes conglomerados de capital nacional, vertical y horizontalmente integrados en grupos empresarios fuertemente diversificados. Existen diversas razones para pensar que cada uno de estos cuatro grandes colectivos empresarios funciona en base a una racionalidad particular e idiosincrásica. Las estrategias de largo plazo, las estructuras organizativas y la capacidad tecnológica, financiera y

gerencial de cada uno de ellos parece diferir constituyendo ello razón suficiente como para a priori esperar que cada uno de ellos metabolizara de manera diferente los cambios en el régimen de incentivos y en el marco regulatorio que se derivan de todo programa de estabilización macroeconómica y reforma estructural.

Las empresas públicas y las pequeñas y medianas firmas de capital nacional, que en su momento fueran la columna vertebral del modelo de desarrollo "endo-dirigido" seguido por estos países durante los años de la industrialización sustitutiva parecen ser los conjuntos empresarios que más profundamente han sufrido el impacto de los programas liberalizadores. A diferencia de aquéllos las subsidiarias domésticas de firmas transnacionales y los grandes conglomerados de capital nacional doméstico aparecen como los dos colectivos empresarios en los que han tendido a concentrarse los beneficios del cambio en las reglas del juego ocurridos en años recientes.

Importantes campos de actividad económica como son, por ejemplo, los de generación y distribución de energía, telecomunicaciones, transporte, puertos, etc. así como también diversos sectores de producción industrial, como el siderúrgico o el petroquímico, entre otros —que tradicionalmente fueran de participación preferencial, o aun exclusiva en ciertos casos, de empresas públicas— han ido gradualmente pasando a manos privadas con marcos regulatorios más o menos laxos y significativamente diferentes entre países. En algunos casos la premura de la acción privatizadora ha estado más determinada por necesidades de tipo fiscal que por razones de un mayor ordenamiento microeconómico destinado a mejorar la eficiencia operativa de dichas actividades. De una u otra forma lo cierto es que tanto el sector de grandes firmas multinacionales como el de los conglomerados de capital nacional han logrado capitalizar los beneficios de las políticas de privatización expandiendo considerablemente sus bases de operación en cada una de las economías nacionales.

Contrastando con lo anterior, el sector de pequeñas y medianas empresas de capital local ha sufrido marcadamente el cambio en el marco regulatorio y en el régimen de incentivos prevalente en la sociedad. La apertura de la economía, asociada a la imperfección de ciertos mercados —por ejemplo, aquellos relacionados con el crédito de largo plazo y con el acceso al conocimiento tecnológico— fueron minando la capacidad de reacción de muchos empresarios pequeños y medianos de naturaleza familiar forzando a muchos de estos empresarios a

abandonar el mercado, a aceptar fusiones y "take overs" de firmas mayores y a perder protagonismo en la escena productiva.

Por motivos diferentes a los anteriores también el sector de subsidiarias locales de empresas transnacionales ha experimentado cambios significativos en fechas recientes en función de las modificaciones que fuera sufriendo el régimen de incentivos y el marco regulatorio prevalente en los países. Tras una década en la que la turbulencia macroeconómica, la caída de la demanda interna y el creciente enrarecimiento institucional actuaron en muchos de los países de la región como fuente de expulsión de la inversión extranjera directa —llegando en algunos casos al extremo que diversas firmas transnacionales de gran importancia abandonaron los mercados de Chile, Argentina o Brasil— la onda privatizadora y desregulatoria de años recientes más el sensible cambio que en la actualidad se vislumbra en términos de propiedad industrial tras la firma del acuerdo TRIPS en la Ronda Uruguay del GATT, llevan a que la atmósfera haya cambiado radicalmente abriéndose innumerables nuevas oportunidades de negocios en campos en los que tradicionalmente estaba bloqueada la participación del capital extranjero y dando paso a un nuevo escenario de organización industrial crecientemente influido por la presencia de empresas extranjeras. "Viejas" y nuevas firmas transnacionales están respondiendo a esta transformación de la atmósfera institucional instalando nuevas plantas fabriles y empresas de comercialización tanto en asociación estratégica con grandes grupos locales, como adquiriendo activos pre-existentes a través de los programas de capitalización de deuda o transfiriendo recursos frescos de inversión.

En resumen, en los cuatro "colectivos" empresarios previamente identificados han ocurrido —y están ocurriendo— grandes cambios en las estrategias de los actores económicos individuales acerca de las que se conoce relativamente poco hasta el momento. Esta tercera parte del libro intenta abrir un camino exploratorio en esta dirección a partir de estudios de casos que, pese a que están específicamente referidos a países o situaciones regionales particulares, aportan a nuestra comprensión general del nuevo cuadro de situación hoy vigente.

R. Bisang, en el caso de Argentina y R. Paredes y J. M. Sanchez, en el de Chile, examinan el comportamiento de los grandes grupos de capital nacional, esto es, de los conglomerados domésticos. R. Bielschowsky y G. Stumpo estudian los nuevos patrones de comportamiento del sector de subsidiarias de firmas transnacionales y, finalmente, F.

Gatto y G. Yoguel se ocupan de la conducta de las pequeñas y medianas empresas de capital nacional tomando el caso del MERCOSUR como ámbito de observación.

CAPITULO VIII

PERFIL TECNO-PRODUCTIVO DE LOS GRUPOS ECONOMICOS EN LA INDUSTRIA ARGENTINA

ROBERTO BISANG
CEPAL, Argentina

El presente trabajo ha sido originalmente preparado para el Segundo Seminario sobre Organización Industrial, sistema Innovativo y Competitividad Internacional organizado por CEPAL en Termas del Corazón, Chile, en junio de 1994. El estudio forma parte del Programa de Investigaciones co-patrocinadas por CEPAL/IDRC sobre el tema mencionado.

INTRODUCCION

El colectivo integrado por los grandes grupos corporativos de capital nacional ha experimentado un dramático proceso de transformación y expansión en todos y cada uno de los grandes países latinoamericanos en el curso de las últimas dos décadas. Invariablemente los mismos van camino a convertirse en actores centrales del nuevo cuadro de organización industrial prevalente en cada una de nuestras sociedades. El objetivo del presente trabajo es el de examinar los rasgos económicos y tecno-productivos más relevantes de dicho proceso, tomando como laboratorio de observación el caso argentino.

En Argentina no pocos de estos grupos corporativos tienen su origen en empresas medianas emergentes en la década de los años setenta, cuya operativa estuvo —generalmente— estrechamente relacionada con el comportamiento del sector público, del que muchas veces actuaron como importantes subcontratistas. En otros casos, los menos, los orígenes del proceso de conformación del conglomerado deben buscarse varias décadas atrás, en pleno apogeo del período agroexportador.

Considerando que la conformación de grandes conglomerados económicos no es de manera alguna un hecho exclusivamente Argentino y que ha sido estudiado en la literatura económica a partir de otras experiencias internacionales, el capítulo inicial de este trabajo está orientado a examinar algunos aspectos teóricos de los conglomerados de empresas como formas alternativas —tanto al mercado como a la firma individual— de organizar la producción.

En el capítulo II el eje analítico recae sobre la actividad de una treintena de grupos económicos de reciente rápida expansión en el desarrollo manufacturero argentino. Finalmente, en el Capítulo III se

reseñan los resultados alcanzados en este estudio y se intenta contrastarlos con otros disponibles en la literatura económica sobre el tema.

I. TEORIA ECONOMICA Y CONGLOMERADOS EMPRESARIOS

Pese a la diversidad de aportes que es dable hallar en la literatura profesional sobre el tema resulta posible identificar dos grandes líneas de aproximación al mismo:

El primero está asociado con la economía marginalista en su intento por identificar los mecanismos óptimos de asignación de recursos. Desde esa óptica, tanto la firma como los conglomerados, aparecen como respuestas a las denominadas "fallas de mercado". Se trata, preponderantemente, de una visión microeconómica.

El segundo —más emparentada con autores de cuño marxista— tiene, centralmente, una orientación hacia el análisis de los procesos de acumulación y distribución pero a nivel de la sociedad en su conjunto. En esa dirección, a grandes rasgos y con diversas variantes, los procesos de concentración y centralización del capital y de dominio de mercado son visualizados como vías de apropiación del excedente económico. Las inquietudes analíticas están más volcadas hacia el impacto del accionar de estas organizaciones sobre la distribución del ingreso y otros aspectos semejantes, de corte primordialmente agregado.

Examinemos brevemente ambas formas de abordar el tema.

A. El enfoque neoclásico

1. Los límites de la escuela clásica y las teorías de la firma

En términos generales puede afirmarse que los autores clásicos y neoclásicos no han considerado a la firma (y, por ende, a los GE) como eje central de sus desarrollos analíticos. La existencia de firmas aparece justificada por la presencia de "fallas de mercado";¹ en esa

1 Una revisión de los diversos enfoques sobre las razones sustentadoras de la firma puede verse en Best (1990) ó Holmstrom y Tirole (1990). Cabe

dirección varios autores, partiendo de los aportes efectuados por Coase (1937), indican que es el resultado de la existencia de contratos imperfectos, racionalidad limitada, eventuales comportamientos oportunistas, etc., que inducen a efectuar intercambios en otros ámbitos en lugar de hacerlo en la esfera del mercado. En otras palabras, *la firma es una "internalización" de algunos mecanismos de mercado.*²

Otra corriente del pensamiento, articulada a partir de los trabajos de Schumpeter, aporta definiciones sobre el concepto de la firma desde la relación de la conducta empresaria —en el plano tecnológico— con los procesos de desarrollo, identificando a la firma con el "entrepreneur". Los avances posteriores prestaron mayor atención a la firma como ente innovador, a la vez que tendieron a desarrollar teorías evolutivas sobre su desempeño tanto en este plano como en el organizacional y/o funcional.³

Finalmente existe una amplia variedad de argumentos provenientes de otras disciplinas. Uno de ellos visualiza a la firma como una institución jurídica, hecho que le permite efectuar contratos (tanto interna como externamente). Otros la ven como un espacio de negociación entre diversos grupos (directores, dueños, operarios, etc.) cada uno de los cuales debe compatibilizar los costos y beneficios de formar parte de una empresa, etcétera.⁴

2. La génesis de los conglomerados empresarios

Son varias las razones que desde una perspectiva analítica inducirían la conformación de conglomerados de firmas como modo de organización de la producción:

destacar que en todos estos casos rige una lógica común: se aceptan como válidos los argumentos centrales del paradigma clásico para "construir" situaciones específicas a partir de las denominadas "fallas de mercado".

2 Una descripción de las principales líneas de investigación de estos nuevos enfoques está claramente expresada en Williamson (1989).

3 Particularmente Chandler (1992) otorga una importancia central al aspecto de la acumulación de acervos económicos, organizacionales y tecnológicos como elementos definidores de la firma.

4 Una compilación de varias de estas teorías alternativas puede verse en Koutsoyiannis (1985).

a) Razones administrativas

De acuerdo con esta vertiente los GE tienen su inicio en una firma que a raíz de su expansión se ve obligada, primero, a establecer un esquema administrativo basado en funciones (ventas, producción, administración, etc.) y luego (y coincidente con la diversificación) por líneas de productos o áreas geográficas. Cuando se arriba a esta etapa, aparecen serios problemas de coordinación y asignación interna, como asimismo de superposición de funciones. En la medida en que cada una de las actividades y/o regiones geográficas productivas alcanza una magnitud económicamente relevante la "solución" pasa por reemplazar cada función-actividad por una empresa autónoma que responde a una agencia central; en otras palabras sienta las bases para establecer un "holding" de empresas (Chandler, 1982; Encaoua y Jacquemin, 1982).

b) Razones organizacionales y de costos de transacción

Una visión más amplia del tema —que no se circunscribe a los problemas administrativos de grandes firmas— tiene su origen en los denominados costos de transacción (definidos como las fricciones que acontecen en la vida económica de las firmas tanto en sus relaciones internas como con el exterior). Abandonando el supuesto neoclásico de perfecta información a costo cero con sistemas de coordinación instantánea vía mercado, estas fricciones pueden alcanzar un costo significativo.

En lo que hace a las relaciones internas de las firmas, los mecanismos de toma de decisiones, generación de estrategias, implementación de las decisiones y la efectivización de las tareas operativas, a menudo y dada la creciente complejidad de las actividades económicas, se convierten en fricciones operacionales capaces de reducir —e incluso revertir— la eventual excelencia en la faz estrictamente productiva de la empresa. Ante esta realidad la forma que adquiere la organización de la producción tiene un impacto directo sobre el ahorro de los denominados costos transaccionales (Williamson, 1981).

Sin embargo no son éstos los únicos costos transaccionales que enfrenta la firma: también existen aquellos ocasionados cuando ésta se relaciona con el entorno. En este caso, la empresa tiende a desarrollar

una serie de relaciones con el medio —“make or buy”— que a menudo caen dentro de la denominada órbita del esquema de mercado. Ocurre sin embargo que por diversas razones —imprevisibilidad, costos, imperfecta especificación de los contratos, etc.— en algunos casos estas relaciones tienen un alto costo o redundan en un riesgo elevado. A partir de esta concepción, pueden adoptarse estrategias tendientes a generar mecanismos de intercambio pero sin que los mismos tengan los riesgos de los mercados.⁵

En esa dirección una variante son los esquemas participativos en el capital de las empresas que conforman el entorno de la firma principal; otra es el desarrollo de empresas de capital propio en dichas áreas; finalmente queda abierta la posibilidad de intercambiar partes del capital como forma de integrar a las firmas a un esquema único (este último esquema tiene cierta relevancia en la economía japonesa, como sucesor de los *Zaitbatsu*) (Goto, 1982).

Una variante de estos sistemas legales de establecimientos de jerarquías sin (necesariamente) controles de capital como respuestas a los costos transaccionales son la existencia de “redes de firmas” que también tienden a reemplazar los mecanismos de mercado por sistemas de coordinación —cooperativa en determinados planos y plazos—.⁶

Pero, en sus diversas alternativas, en todos los casos tienden a

5 Todo indica que en el caso de la economía norteamericana el tema de conglomerados económicos y costos transaccionales está muy presente en lo referido a la dinámica interna de la firma, afectando significativamente su organización. Por el contrario, en el caso de las firmas japonesas, inicialmente el énfasis parece recaer sobre las relaciones con el entorno. Aoki señala, en esa dirección que la forma de organización de la firma nipona —menos especializada y tendiente más hacia la cooperación grupal— genera un incentivo adicional hacia la reducción de costos transaccionales derivados de las relaciones con el entorno. En particular ello tiene una connotación específica a la hora de conformar conglomerados de firmas, ya que en este último caso existe una mayor predisposición de subcontratistas y/o comercializadores al establecimiento de “redes” cooperativas con una firma central sin necesidad de controles del capital para asegurar el cumplimiento de las jerarquías (Aoki, 1990).

6 Esta visión del tema grupos económicos puede inferirse de algunas experiencias puntuales o de explicaciones de corte más amplio, como los casos de Benetton (Bellussi, 1987) o SONY (Morita, 1988). Una visión del impacto agregado de estos fenómenos puede verse en Piore y Sabel (1984).

generarse esquemas articulados desde una firma central y varias satélites.

Esta fenomenología guarda una estrecha relación con los elementos específicos de cada sociedad. Si bien los avances originales se refirieron a experiencias registradas en economías desarrolladas, cabe señalar que a juicio de algunos autores (Left, 1978) el impacto de los costos transaccionales sobre la conformación de conglomerados tiene un impulso adicional en el caso de las economías menos desarrolladas donde la (habitual) inexistencia de redes de subcontratación inducen a la firma a su generación y control; esto es, las imperfecciones asociadas al desarrollo incompleto de la trama industrial incrementan los (ya existentes en condiciones "normales") costos transaccionales y con ello refuerzan la tendencia a la conformación de CE.

c) Razones originadas en la escala de producción

Otra vertiente —siempre emparentada con las "fallas de mercado" desde la visión neoclásica— sostiene que existe una relación directa entre conglomerado de firmas y rendimientos a escala.

En esa dirección una alternativa se basa en la idea que señala a los conglomerados de empresas como una organización con una particular ventaja en la explotación de una serie de activos contenidos en el núcleo de planificación del grupo: son las denominadas funciones corporativas. Se sostiene, que tales ventajas son compartidas solamente entre las firmas que lo conforman constituyéndose en un elemento competitivo respecto de las restantes empresas que operan individualmente. El argumento central es que varios de esos activos "críticos" no son de generación espontánea, demandan un umbral mínimo de acceso y tienen, además, características de bien público. Entre algunos ejemplos se mencionan:

i) la información, que siendo captada/generada por la agencia central —o holding—, permite abrir oportunidades de negocios en diversas firmas con un único costo inicial;

ii) la publicidad masiva institucional, a través de las denominadas "marcas paraguas" bajo las cuales se producen varios tipos de artículos;

iii) la capacidad de gestión en varias acepciones (relaciones institucionales, conocimiento de las formas de negociación, manejo y difusión de tecnologías blandas de uso difundido, etc.).

Sumadas a estos factores ventajosos, asociados a la escala a nivel de la agencia central de coordinación de los conglomerados, existe otra serie de razones vinculadas también con la escala pero ubicadas a nivel de las firmas. En esa dirección hay dos lógicas de crecimiento asociadas necesariamente con la conformación y/o el control de empresas satélites que le otorgan al conglomerado ventajas sobre la firma individual.

La primera de ellas apunta a cubrir porciones crecientes del mercado para un producto o conjunto de productos expandiéndose en forma horizontal. A menudo, limitada por las trabas legales relacionadas con eventuales conductas monopólicas, la firma trata de captar porciones crecientes del mercado en base a replicar su nivel de competitividad en otras firmas (o bien de cooptar parcial o totalmente su capital).

La alternativa es consolidar la firma integrando, con empresas controladas, parte de los procesos productivos y/o de comercialización que le preceden y/o anteceden en la cadena de producción. En general, el avance de las firmas en esa dirección se orientan a algún insumo clave —ya sea por su escasez relativa o por su relevancia en el proceso posterior—.

Complementariamente el avance de las firmas puede orientarse “aguas abajo” en la producción hacia las etapas siguientes donde el paso final lo constituye la cadena de comercialización. En esta alternativa las nuevas tecnologías organizacionales —especialmente los mecanismos de “franchising”— abren una amplia gama de posibilidades de empresas “cooperativas” entre sí, especialmente en las actividades con alta velocidad de rotación en términos de ciclo de vida de producto.

d) Razones tecnológicas

En este caso la relación empresa/conglomerado de firmas versus “falla de mercado” parte de la revisión de los supuestos tecnológicos de la función de producción neoclásica. Su punto crucial es el carácter de bien público de la tecnología y la frecuente generación de externalidades positivas. Ambas características devienen en un imperfecto mecanismo de apropiación de las rentas económicas asociadas a su uso, replanteando tanto el flujo de su generación como su liberación al mercado.

Desde la perspectiva de la firma, la generación/dominio de una tecnología es sólo parte de la solución, el resto consiste en lograr la captación de los beneficios asociados con su explotación comercial. Es probable que en el intento por "internalizar" la totalidad de su uso, la firma individual inicie el camino hacia la diversificación productiva. En esa dirección, a medida que se ingrese a productos o procesos específicos y diferenciados, la propia particularidad de los mismos conduce a establecer empresas independientes de la primera.⁷

Aceptando que el conglomerado de firmas es un proceso dinámico que tiene como punto de partida la generación de acervos tecnológicos vinculados con la firma madre, es relevante el producto ó área de actividad donde ésta opera originalmente. Así, si la empresa inicial ("flagship") está orientada a la producciones con tecnologías sencillas, tendrá menos posibilidades de expansiones empresarias a través de firmas coligadas por externalidades tecnológicas. Algunos autores indican que estas características influirán posteriormente sobre el grado de diversificación de las actividades de los grupos (Amsden e Hikino, 1994). No menos relevantes son algunos rasgos específicos de cada economía tales como el tamaño de su mercado local y/o el marco jurídico que regula la competencia local e internacional.

Intuitivamente lo expresado previamente parece referirse exclusivamente a tecnologías aplicables a productos y/o procesos de producción. Pero, cabe resaltar, que el tema cobra mayor relevancia si se amplía la definición al campo de la comercialización y/o del "management", donde las externalidades abren importantes posibilidades comerciales. En esa dirección, las relaciones con proveedores vía contratos de largo plazo y/o con los comercializadores —vía mecanismos de "franchising"— tienden a delinear "redes" de "cooperación" interempresaria. A diferencia de los esquemas de oposición individual, se trata de cierta coordinación —muy relacionada con el manejo de tecnologías denominadas "blandas"— entre las partes de la red tendientes

7 Claros ejemplos de este tipo de lógica de explotación y sustento de multientpresas se registran en las investigaciones actuales en algunas actividades donde los avances son de múltiples aplicaciones, ajenas en muchos casos al campo original del innovador. El caso de los desarrollos electrónicos y sus usos en el campo de la mecánica ilustra esta dinámica: a menudo las empresas electrónicas crean subsidiarias para explotar su aplicación al campo de la aparatología médica y/o de diversos bienes de capital.

a ser competitivas con otras organizaciones similares, a menudo ubicadas en el contexto internacional.

A su vez, la relación entre conformación productiva y tecnología no es unidireccional ni estática en el tiempo; por el contrario, en la medida en que se constituyan conjuntos de firmas se facilitan notablemente los procesos de difusión interna, a la vez que, en otro ámbito, se crean algunas condiciones para que este particular factor de producción encuentre mejores posibilidades de desarrollo.⁸

Cabe finalmente efectuar algunas consideraciones emparentadas con la tecnología, los campos de actividad de las firmas que componen el conglomerado y su potencialidad futura. De la revisión de las causales tecnológicas surge claramente que las ventajas de los conglomerados se asocian con la explotación de actividades relacionadas a través de la función de producción, con lo cual tendería a plantearse inicialmente una relación inversa entre eficiencia y nivel de diversificación de las actividades. En otras palabras, el grupo gana en eficiencia si se expande en actividades coligadas que permiten maximizar la captación de externalidades (ésta parece haber sido la lógica de los principales grupos norteamericanos y europeos).

Desde esta óptica, la diversificación aparecería como un indicio de "rent seeking" empresario (basado en todo caso en el usufructo de algunas de las ventajas emergentes de las funciones corporativas, tales como el acceso diferencial al crédito, etc.) de menor jerarquía, desde la perspectiva social, respecto de aquellos concentrados en actividades técnicamente coligadas.

Un repaso de varias experiencias internacionales parece indicar que la diversificación productiva es un rasgo distintivo de los desarrollos tardíos (Amsden e Hikino, 1994; Left, 1978, Stigler, 1968). Varias son sus causas:

8 La relación entre formas organizacionales y conducta innovativa de las firmas está asociada, además, con el tipo de modelo sobre el que se asienta el proceso de generación de tecnología. En esa dirección si se adopta una visión serial el esquema es compatible con una única firma organizada por departamentos. Si en cambio se plantea que el hecho tecnológico opera como un modelo de interacción simultáneo, el esquema organizacional más apto es aquel que permite un amplio intercambio con otras firmas en un proceso iterativo casi constante. Al respecto Jorde y Teece (1990) expresan: "En suma, es probable que gran parte de la innovación actual requiera de eslabonamientos laterales y horizontales así como verticales".

i) la presencia de desarrollos desiguales a nivel sectorial que genera señales de beneficios muy diferentes, atrayendo a los grupos en dirección de actividades con alto rendimiento (que no necesariamente son las que originaron su actividad);

ii) el tamaño del mercado local (protegido) que, a menudo, es incompatible con la especialización sectorial;

iii) los elevados niveles de riesgo, asociados con las inestabilidades económicas y políticas;

iv) el tipo de actividad inicial de la firma madre —que, por lo general en los países menos desarrollados se ubica en sectores intensivos en capital, orientados al mercado local y basados en tecnologías maduras—, que rápidamente impone un límite a las posibilidades de expansión de la empresa en dicha área incentivando a la diversificación;

v) la intención de reducir los riesgos.

¿Dónde radican, en estos casos, las causas de cierta eficiencia operativa del conjunto, que en casos concretos se manifestó como sustentadora de su competitividad en los mercados externos? Emulando la dicotomía entre ganancias asociadas con la existencia de economías de escala versus economías de “scope”, todo indica que las mayores ventajas no están exclusivamente en la especialización de las firmas sino en la explotación de las externalidades de las denominadas “funciones corporativas”. Entre ellas aparecen como claves, la adquisición/generación de tecnologías blandas (usables en todas las firmas), el acceso a la información, el diseño y monitoreo de estrategias de mediano plazo, la “internalización” de algunas funciones financieras (asignación de fondos de corto plazo interempresas, captación propia de fondos, etc.) y una mejor articulación con el sistema bancario (que en algunos casos se “internaliza” al grupo). Visto en perspectiva, los conglomerados organizados de esta forma, por lo general compiten —local y, principalmente, a nivel internacional— por “paquetes” de productos, a menudo no relacionados, pero con un claro soporte comercial y financiero común.

e) Marco regulatorio y organización de la producción

Frente a este tema, obviamente, cada una de las sociedades da respuestas específicas respecto a “fallas de mercado” concretas, afectando

incidentalmente la dinámica de formación de los agentes económicos. De esta forma los GE tienen rasgos idiosincrásicos en cada sociedad (sin perjuicio que esta forma de organización de la producción pueda ser visualizada como un estadio superior en la evolución de las firmas, desde una visión más amplia). No obstante las diferencias nacionales y temporales, es probable que exista una larga serie de elementos comunes en cada caso particular:

i) los procesos de concentración/centralización del capital inducidos desde el Estado a través de diversos mecanismos promocionales de acceso no universal. Bajo este título es posible encontrar un gran número de ejemplos: van desde los sistemas públicos de contratos en áreas concretas de gran sofisticación tecnológica (como los mecanismos de compra nacional asociado a los desarrollos armamentísticos y/o espaciales), a la presencia de sistemas promocionales de corte sectorial (habituales en las economías latinoamericanas en los intentos de profundizar el proceso sustitutivo en las industrias de base);

ii) mecanismos de acceso preferenciales, por parte de determinados agentes económicos, a procesos de privatización de empresas estatales. El esquema inicial en este caso consiste en una concentración de actividades en manos del Estado, que por diversas razones —endeudamiento público, déficit operacional, redireccionamiento de las actividades del Estado como un instrumento de políticas públicas, guerras, etc.— son transferidas al sector privado. Si bien existen importantes antecedentes históricos sobre esta forma de surgimiento/consolidación de conglomerados de firmas,⁹ todo indica que contemporáneamente

9 Al respecto, y con referencia al caso japonés, se expresa: "En 1870, se creó el Ministerio de Industria, que estableció fábricas de propiedad estatal en varios sectores (textiles, astilleros, mecánica, siderurgia, papel, etc.), con el fin de demostrar la tecnología moderna de procedencia extranjera, la mayoría de ellas se vendieron al sector privado en 1980 debido a la crisis fiscal que provocó la guerra civil en Japón. Esta privatización fue la base para la formación de los *Zaibatsu* ya que brindó la oportunidad para que el capital comercial se transformara en capital industrial. Además, facilitó la transferencia de recursos tecnológicos del sector público al sector privado, puesto que el gobierno ya había desplegado un enorme esfuerzo para desarrollar los recursos técnicos humanos". Nagaoka (1989), Amsden and Hikino (1994) aportan elementos en idéntica dirección para la mayoría de los grupos económicos que operan en los países asiáticos. Una visión similar puede encontrarse en Stolovich (1994), referida a los grupos económicos que operan en los países del MERCOSUR.

cobra una particular relevancia en vista a los generalizados procesos de privatización, especialmente desde la perspectivas de los países menos desarrollados;

iii) procesos de centralización/descentralización como respuestas a marcos regulatorios específicos relacionados con prácticas monopólicas de grandes firmas. Se trata, a grandes rasgos, de dividir la propiedad y administración del capital de una gran firma en otras más pequeñas que permitan conformar mercados con mayores visos de competencia. Nuevamente en estos casos el ejemplo está cargado de un alto contenido nacional, dado que las legislaciones antimonopólicas difieren entre países, especialmente en lo referido al tipo de solución es jurídicas a estos problemas.¹⁰

En suma, desde la óptica marginalista, existe una larga serie de temas que inciden sobre el pasaje de la firma individual a los GE. Algunos de ellos son de corte *endógeno* a la firma —con las evoluciones organizacionales, los costos transaccionales y los esfuerzos de captación de externalidades—, mientras que en otros casos el cambio aparece como la respuesta a razones *exógenas*, a menudo emparentadas con intervenciones de política pública (sustentadas, en una amplia gama de causas, a menudo de corte localista, que cubren una amplia gama de razones de corte, incluso, no económico).

B. Los aportes desde la teoría marxista

1. Las ideas centrales

Desde una óptica marxista los conglomerados se explican como mecanismos de largo plazo de apropiación de excedente económico. Esto ocurre por dos vías: la primera de ellas se asocia al dominio de la tecnología —mediante la cual el empresario regula el proceso de trabajo— que, además, tiene como contrapartida crecientes grados de concentración de capital. El segundo se refiere al manejo del crédito, mecanismo que permite al capitalista captar fondos de terceros que permitan financiar los equipos en los que dicha tecnología esta 'incorporada'.

10 Los casos más destacados son algunos fallos de los tribunales norteamericanos en el terreno de las comunicaciones y de la refinación del petróleo.

Ambos mecanismos tienden a generar grandes concentraciones de capitales en manos de un número acotado de empresarios. En visión de Marx, el proceso culminaría —desde una perspectiva dinámica— en grandes empresas que virtualmente controlarían la producción del mercado.

En suma, este enfoque prevé una fuerte concentración del capital como efecto del reforzamiento de los mecanismos de apropiación del excedente a través de la incorporación de tecnología (equivalente a capital fijo) y al manejo del crédito.

2. Centralización industrial y dominio financiero

A comienzos de siglo Hilferding efectúa una serie de avances no ya desde la perspectiva de la concentración de una firma, sino considerando la dinámica de funcionamiento de varias empresas controladas por una central. Apunta que este fenómeno —la centralización del capital— refuerza el mecanismo de control sobre los mercados y por ende de captación de rentas. En base a lo observado a inicios de siglo en USA y Europa introduce además el concepto de una creciente articulación de la centralización del capital industrial con el sistema bancario. A su juicio, a través de una dinámica específica, las empresas van perdiendo crecientes grados de libertad en favor del dominio de los bancos y, eventualmente, de los canales de comercialización, quienes en definitiva ejercen el control de los negocios (Hilferding, 1909).

Inicialmente establece una serie de condiciones que inducen a la firma a transformarse en una corporación. Coincidente con otros avances en idéntica dirección este autor ubica como eje articulador de la explicación del fenómeno a la posibilidad de captación, por parte del empresario, de capitales de manera independiente del giro de los negocios. A medida que las empresas crecen y adoptan la forma de SA, el empresario tiene la posibilidad de aumentar el capital que controla sin depender exclusivamente de nuevos aportes de capital propio o de la reinversión de sus utilidades. Esto se viabiliza a través del aporte de otros accionistas y de la posibilidad de acceder al sistema crediticio para reemplazar parte del capital que —dadas las características de la tecnología— se encuentra inmovilizado.

Por lo demás, la sociedad por acciones tiene otras ventajas sobre

la empresa individual: puede articular estrategias de largo plazo y lograr un mejor posicionamiento en la obtención de créditos.

A su vez, a partir de la conformación jurídica de la empresa a través de sociedades por acciones, es posible inmovilizar menos capital sin perder el control quedando las puertas abiertas para establecer sistemas de controles cruzados entre empresas.

En una fase posterior plantea la posibilidad de que los mecanismos endógenos de crecimiento de la firma conduzcan a integraciones verticales u horizontales como forma de recrear los niveles de beneficios.

Incidentalmente en determinadas circunstancias la relación conglomerado industrial versus financiero, afecta el mecanismo de apropiación. En efecto, si el sistema bancario presta a la industria, le interesa que ésta opere desahogadamente (para recuperar el préstamo) y para que ello ocurra es necesario que la firma cuente con una posición dominante de mercado; ergo los acuerdos sector financiero/corporaciones productivas se efectúan a costa de los niveles de competencia del mercado.

Pero, finalmente, a medida que a través del proceso de centralización del capital se requieren ingentes sumas de dinero para financiar su movilidad, aparecen las relaciones de dependencia con el sistema financiero. La última fase está compuesta por la denominada centralización financiera que se erige como una sujeción del sistema corporativo al poder del sistema financiero.¹¹

A partir de esta lógica general, varios autores —especialmente los denominados institucionalistas norteamericanos— elaboraron —y polemizaron— acerca de la dinámica de funcionamiento de las grandes corporaciones —especialmente las norteamericanas— y la relación entre capital financiero y capital industrial.

Pero más allá de los resultados de esta polémica, la relación entre la dinámica de formación y crecimiento de un GE con el sistema financiero permea como un concepto que recurrentemente, y desde diversas perspectivas, aparece en el análisis de casos específicos. El tema parece tener particularidades desde la óptica de las economías de desarrollo tardío, donde uno de los rasgos centrales es —en muchos casos— la inexistencia de un sistema bancario y un mercado de capita-

11 Cabe destacar que es habitual que en las legislaciones bancarias existan restricciones a la tenencia de acciones por parte de los Bancos.

les privado de magnitud. A partir de ello, la presencia estatal en el sistema de créditos, ha operado en muchos casos —quizás sin un propósito explícito ex ante— como aglutinador de empresas a través de diversos mecanismos de transferencias de riquezas por vías crediticias. En otros —como en el ejemplo coreano— el surgimiento de los grupos —"Chaebol"— está íntimamente ligado a la acción del sistema crediticio público.¹²

Japón plantea, un caso "sui generis". Goto (1982) expresa que existen en esta economía dos tipos de GE. Uno articulado sobre una —a menudo difusa— entidad coordinadora y varias empresas interdependientes en capital (con acciones cruzadas) y otro conformado por una firma central y varias subsidiarias (donde el control del capital es único y unidireccional). Señala el autor que en la primera de las formas —los sucesores de los antiguos "Zaitbatsus"— los bancos (o las compañías de seguro) tienen participaciones relevantes en el capital de las firmas, aunque no ejercen, habitualmente, la "coordinación" del conglomerado.

C. Los grupos económicos como forma de organización productiva

En síntesis, los GE aparecen como una forma definida de organización de la producción. Se trata, sin duda de una figura difusa, que al igual que la firma individual, tiene múltiples aristas y/o posibilidades de definición, muchas de las cuales están relacionadas con las especificidades de cada sociedad. Aún así es posible identificar algunos rasgos generales:

a) Inicialmente se trata de dos o más empresas con autonomía en la toma de decisiones cotidianas que funcionan como unidades generadoras de beneficios de manera independiente;

b) La coordinación entre las decisiones de las firmas parte de un ente central;

c) La existencia de un ente central y de empresas que operan coordinadamente deviene en el reemplazo de los mecanismos de pre-

12 Amsden (1994) señala que a diferencia del capitalismo personal británico, el capitalismo organizacional norteamericano y el capitalismo cooperativo alemán, el éxito de Corea se centra alrededor del "state entrepreneurial capitalism". Este se basa en una clara ingerencia del sistema bancario de propiedad estatal en la dinámica de los conglomerados.

cios por algún sistema propio de jerarquías. Esto es, existen “reglas de juego” intrínsecas a la organización;

d) El cumplimiento de las “reglas de juego” y el respeto por las jerarquías apunta a la obtención de objetivos comunes de mediano y largo plazo sobre la base de una estrategia preestablecida;

e) En términos de actividades pueden diferenciarse dos tipos de funciones: i) las operativas (de cada firma), y ii) las corporativas (del ente central);

f) Funcionalmente existen dos formas polares de orientación de las actividades: especialización versus diversificación. En la primera de ellas las empresas operan articuladamente a partir de un conjunto de productos coligados técnicamente, en un intento por captar los beneficios de las escalas y las externalidades del proceso en cada firma. Su eje es la especialización. En la segunda, exhiben —por diversas razones— un alto grado de diversificación de actividades, pero funcionan armónicamente bajo una coordinación central. La ventaja está localizada en la existencia de una agencia de coordinación que genera externalidades a todos los componentes del grupo.

En suma se trata de un mecanismo de acción coordinado entre firmas que internaliza funciones de mercado y opera con mayor eficiencia (definida por reducción de costos, maximización de producción, menor riesgo, etc.) privada.

Complementariamente otro conjunto de temas —relacionados con la evolución de algunos aspectos de la economía y el accionar de los GE— desplaza la óptica desde la perspectiva microeconómica y privada a la social. En este plano, sin duda, uno de los temas centrales es plantear las condiciones que permitan traducir la eventual eficiencia microeconómica y privada de estas formas de organización en un proceso de acumulación social sostenible a largo plazo.

A partir de este marco conceptual y desde la perspectiva del caso argentino —inmerso en cambios estructurales de gran magnitud— nuestra próxima sección examina los rasgos centrales del proceso de consolidación de los GE en dicho escenario.

II. LOS GRUPOS ECONOMICOS EN LA INDUSTRIA ARGENTINA

El análisis de la relevancia de los grupos económicos (GE) en el sector industrial argentino amerita una serie de consideraciones previas

referidas a la información y su grado de cobertura a partir de la cual se efectúan las inferencias teóricas. Necesariamente ello guarda una estrecha relación con los límites conceptuales del objeto de análisis, esto es, la definición de grupo económico. En el presente trabajo se considera a un grupo económico como aquel conformado por un ente de decisión —que controla parcial o totalmente el paquete accionario¹³— y varias firmas que operan en actividades económicas —relacionadas o no.¹⁴ Los casos considerados se corresponden —a excepción del Citicorp Equity Investment (CEI)— con GE que operan primordialmente en el campo industrial desechándose aquellos dedicados a las actividades primarias y/o los servicios.¹⁵

Consideraciones no menos relevantes cabe efectuar respecto a los *límites* de los grupos al momento de realizar el análisis.

En primer lugar, el proceso de privatización en marcha en la economía argentina como asimismo otros cambios en el marco regulatorio local, indujeron, en el último bienio, a la presencia de constantes cambios en los paquetes accionarios de algunas firmas. A grandes rasgos, las modificaciones operadas en el marco regulatorio local —especialmente en lo atinente a la ventas de empresas estatales— derivó en una casi masiva transferencia de activos públicos (cuyo mínimo ha sido estimado en el entorno a los 20 mil millones de dólares) hacia el sector

13 Ello no necesariamente implica tener más de 50% de los votos sino que dependiendo de la concentración de los demás accionistas el control puede ocurrir con porcentajes menores.

14 Ello excluye, por ejemplo, la concepción de redes de empresas que con capitales independientes operan coordinadamente.

15 La inclusión del CEI (Citicorp Equity Investment) se fundamenta en la composición accionaria del holding. A inicios de 1994 éste estaba conformado con una participación mayoritaria del Citibank (39,8%), pero con importantes participaciones de socios locales (R. Monetta, 26,6%; Fundación Banco Mercantil Argentino (IBMA) 3,5%; Grupo Whertein 6,4% y Zabala-Gowland 12%). A su vez, el CEI tiene participación mayoritaria en un amplio número de firmas en las cuales también se verifica la presencia de socios locales. En varios otros casos existen participaciones de capitales extranjeros, pero el control está en manos de los socios locales. Una mención particular cabe efectuar sobre el grupo Techint; si bien sus orígenes son capitales italianos, su permanencia en el país por más de cinco décadas —ergo la segunda generación de dueños son argentinos— y la mayoría de la facturación efectuada en la Argentina lo asimilan a un grupo local.

privado en un corto plazo. En algunos casos se trató de desprendimientos de activos de empresas que siguen siendo estatales (como Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y las refinerías y algunas áreas petroleras), mientras que en otros se enajenó la empresa completa (o bien una creada "ad hoc" con los activos de una empresa pública, pero con una reducción importante de sus pasivos). En un proceso donde no se descarta que algunas adquisiciones respondieron a posibilidades de rentas de corto plazo, es dable esperar que luego de un período de enajenación de los principales activos estatales ocurra una etapa de reacomodamiento de las firmas adquiridas. En virtud de ello, necesariamente se cuenta con una aproximación al objeto de análisis, promediando el primer semestre de 1993, que puede presentar algunos cambios en un futuro cercano.

En segundo lugar la información recabada tiende a cubrir a las empresas principales de los GE, como asimismo sus controladas societariamente. Es más endeble cuando se refiere a las firmas vinculadas (con participación accionaria pero no necesariamente con el control), como asimismo las controladas por controladas, y/o aquellas que dependen (no del holding central sino) de personas que, además, son accionistas principales holdings que nuclean a varias firmas. Como resultado de ello si bien puede accederse a información sobre ventas, activos, etc., es prácticamente imposible desglosar la participación correspondiente con el poder que realmente tiene el grupo sobre este conjunto de firmas y el de éstas sobre los mercados específicos. Adicionalmente, es posible que existan empresas controladas por los grupos que, al no estar constituidas como sociedad anónima, escapan al sistema de información de libre acceso, con lo cual no son captadas en el presente trabajo.

En suma, se trata de una aproximación —de mínima— a un objeto de análisis de características cambiantes en aspectos marginales pero en clara consolidación en sus rasgos centrales.

La información básica del presente trabajo está referida a unos cuarenta GE de capital local orientados casi con exclusividad a la producción energética e industrial; resulta impreciso el número de grupos no considerados en el presente estudio que tengan relevancia en el terreno productivo, pero se estima que ello no invalida las conclusiones generales dada la magnitud de los casos considerados.¹⁶

16 Se ha relevado la existencia de al menos otra decena de grupos que operan en actividades industriales pero no se dispone de información suficien-

A. Características generales

1. Indicadores globales

Los 42 GE identificados alcanzaron, en 1992, un nivel de facturación *mínimo* de 18.945 millones de dólares. Si se incluye la información recogida para algunos casos referida a la facturación no sólo de empresas controladas sino además de las vinculadas (en la parte proporcional correspondiente a la participación accionaria), la cifra ronda los 25.000 millones de dólares.¹⁷ (cuadro 1).

La relevancia de esta cifra puede evaluarse en tres planos: a) su relación con la producción industrial total (habida cuenta de la actividad de estos grupos); b) su importancia en términos de los mercados específicos en los que operan estas organizaciones; y c) su posicionamiento en términos internacionales.

En el primero de los casos si bien no se cuenta con estadísticas actualizadas del valor bruto de producción industrial (VBPI), una estimación lo ubica en el entorno de 105.000 millones de dólares con lo cual este conjunto de GE explicaría aproximadamente (según el criterio de facturación del cuadro precedente) entre un 18 y un 25 % del total. Se trata, cabe remarcarlo, de una aproximación de trazo grueso dado lo endeble de la información del VBPI y de la facturación de los GE —que puede no ser cronológicamente homogénea e incluye el ingreso por algunos servicios y/o actividades primarias— e incluso sobre su cobertura parcial. No obstante ello, y dada la limitada cobertura del objeto de análisis es factible afirmar que se trata de una estimación de *mínima* de la relevancia real de estas organizaciones especialmente en el área industrial.

te como para ser incorporados en el presente estudio. Entre ellos se mencionan a: Werthein (textil, bancos, seguros y agro), INTA (textil), Karatex (textil), Jorge Antonio (pesca, acero), J. Minetti (cemento/construcciones), Vicentin (aceites), FV (sanitarios), Taurales (metalmecánica/construcciones), San Martín del Tabacal (alimentos), Panam (calzado), Atlántida (editoriales), Astori etc.. Son excluidos del presente análisis los GE de capital extranjero —Nestlé, Brown Boveri, etc.— como asimismo otros de capital local que operan mayoritariamente en el sector servicios —especialmente en la comercialización y la banca.

17 De este cálculo se excluye Bunge y Born —unos 13.000 millones en total— dado que el grueso de dicha cifra se genera en el exterior.

CUADRO 1. Indicadores generales de los principales

Grupo	Información al:	Actividad Principal	Ventas Total (1)
Acindar	30/06/93	Siderurgia/servicios	539.165
Alpargatas	31/12/92	Calzado/textiles/pesca	428.706
Arcor	1993	Alimentos/agropecuario	618.090
Arte Gráfico Argentino	30/12/92	Imprenta y Edit.	361.902
Astra	31/12/92	Energía/petroq./servicios	422.107
Aurora- BGH	30/12/92	Art. para el hogar	310.000
B. Roggio	1992	Construcciones/servicios	182.500
Bemberg	1993	Bebidas/alimentos	650.300
Bridas	31/12/92	Petróleo/pesca/servicios	345.100
Bunge y Born	1992	Alimentos/Comercio	1.750.000
CEI	31/05/93	Papel/comunicaciones/varios	200.355
CEPA	31/12/92	Alimentos	113.893
CIPAL	30/06/93	Aluminio/neumáticos	404.212
COFAL	30/12/92	Automotriz	1.283.634
Catena	1993	Bebidas	250.000
Comercial del Plata	31/12/92	Energía/comunicac.	737.754
Corcemar	30/06/93	Cemento	81.998
DyS	1993	Textil/servicios	240.000
Fortabat	31/12/92	Cemento/agro/servicios	430.275
Garovaglio y Zorraquin	30/06/93	Petroq./agropec./servicios	311.057
Gatic	30/12/92	Calzado	316.011
Huancayo	30/05/92	Alimentos	254.232
Lab. Bagó	30/06/92	Lab. medicinal	170.783
Lab. Roemmers	1992	Lab. medicinal	139.193
Ledesma	30/03/93	Alimentos/papel	177.134
Massuh SA	30/06/93	Papel y celulosa	99.273
Mastellone Hnos. SA	30/12/92	Lácteos	638.542
Meller	1993	Textiles/comunicaciones	215.000
Moreno	1992	Aceites vegetales	420.500
Peñaflor	1992	Bebidas	295.500
Pérez Companc	31/08/93	Energía/comunicac./agro	917.490
Pescarmona	1992	Construcciones/servicios	300.000
R. Montich	1993	Metalurgia	117.000
R.B.	1993	Metalurgia	195.000
Richard	1992	Petroquímica	287.800
SA La Nación	30/12/92	Imprenta y Ed.	127.777
SOCMA	31/12/92	Automotriz/construc.	1.850.000
Sancor	30/12/92	Lácteos	407.050
Suc A Williner	1992	Lácteos	88.816
Techint	31/03/93	Siderur/Const/Comunic.	1.800.000
Urquía	31/12/92	Aceites vegetales	327.649
Zanella	30/06/93	Motos/pesca/electrodom.	139.400
TOTAL			18.945.198

Notas:

(1) En miles pesos de la fecha de cierre de balance.

(2) En miles de dólares.

(3) Unidades

Los datos de comercio exterior de P. Companc, GyZ, Alpargatas, Bridas y Techint son estimados en base a datos de las principales empresas registrados en 1992.

grupos económicos. Argentina 1992/1993

	Export.	Importac.	Empleo	Activo Total	Pasivo Total	Patrim. Neto
	(2)	(2)	(3)	(1)	(1)	(1)
	23.900	57.300	6.580	1.373.608	448.859	924.749
	50.750	52.200	14.500	736.988	358.096	378.918
	41.000	54.000	8.300	395.628	100.529	259.099
	0	s/i	1.417	s/i	s/i	s/i
ampliadas 900.000	18.400	3.600	1.830	669.198	265.974	402.841
	1.114	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
	0	s/i	s/i	218.000	86.000	132.800
	2.235	19.984	1.870	206.848	52.180	154.664
	80.664	8.298	3.100	970.895	347.529	623.336
ampliadas 13.000.000	395.965	s/i	13.500	s/i	s/i	s/i
	s/i	s/i	350	1.200.000	350.000	850.000
	104.500	0	s/i	91.557	51.290	40.267
	68.840	78.330	2.979	386.535	67.676	318.859
ampliadas 1.600.000	145.000	288.200	7.530	629.895	464.535	156.958
	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
ampliadas 1.300.000	213.000	s/i	s/i	484.012	306.601	167.897
	0	0	705	274.475	73.694	200.781
	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
	1.000	0	2.237	310.191	122.336	174.910
	65.000	35.000	1.950	570.052	316.298	253.754
	317	9.100	7.458	176.763	96.389	80.373
	79.700	4.231	2.328	197.316	119.009	58.489
	2.500	17.758	841	84.381	28.348	55.116
	4.790	9.891	729	s/i	s/i	s/i
	19.000	5.900	5.100	424.941	31.653	393.288
	336	12.500	1.052	512.541	202.080	294.460
	0	70.871	4.341	s/i	s/i	126.127
	0	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
	305.753	0	510	s/i	s/i	s/i
	12.836	590	3.083	s/i	s/i	153.192
ampliadas 3.900.000	280.000	85.000	9.875	2.302.612	1.136.048	1.165.564
	25.000	10.842	5.500	s/i	s/i	317.287
	0	s/i	840	s/i	s/i	s/i
	s/i	s/i	280	s/i	s/i	s/i
	18.970	0	s/i	s/i	s/i	s/i
	0	s/i	1.130	s/i	s/i	119.550
ampliadas 3.850.000	183.600	660.732	21.400	1.092.480	714.170	378.072
	9.833	22.214	6.500	s/i	s/i	313.485
	0	s/i	852	s/i	s/i	69.768
ampliadas 2.500.000	450.000	320.371	19.000	s/i	s/i	s/i
	182.008	0	485	s/i	s/i	s/i
	3.100	12.900	664	136.709	83.525	44.797
ampliadas 24.234.213	2.789.111	1.851.812	158.816			

En el concepto de ventas ampliadas se incluyen a las empresas vinculadas de acuerdo con estimaciones efectuadas por las empresas. En el total se excluye Bunge y Born dado que el grueso de las mismas se generan en firmas radicadas en el exterior. En el caso de DyS (Grupo Casa Tía) se consideran únicamente las actividades industriales.

FUENTE: Elaboración propia sobre la base del Banco de Datos del Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Parece en cambio ser mucho más relevante la importancia de estos grupos cuando el análisis se concentra a nivel sectorial, especialmente en las ramas más dinámicas de la economía. Así, por ejemplo, SOCMA y COFAL controlan aproximadamente 2/3 partes de las ventas totales del sector automotriz; Fortabat —Loma Negra— y, en menor medida, la Corporación Cementera Argentina (Corcemar), controlan una porción aún mayor del mercado del cemento; Acindar y Techint —en sus respectivos mercados— controlan más de 90% de la producción siderúrgica; algo similar ocurre en el sector papelerero con Celulosa, Ledesma y Massuh, mientras que la presencia de CIPAL en el mercado del aluminio primario es prácticamente excluyente. A su vez, Ipako controla 58% del mercado de polietileno de baja y alta densidad, Quilmes ocupa 72% del mercado de la cerveza, mientras que Roemmers y Bagó son líderes en facturación del mercado farmacéutico (con elevadas participaciones en submercados específicos).¹⁸

La presencia de YPF en el mercado petrolero resta importancia a los grupos que operan en esta área. No obstante ello, Pérez Companc, Bidas y ASTRA están teniendo una activa y creciente participación en submercados específicos. Más aún, en un mercado recientemente desregulado, Pérez Companc controla casi 20% de la extracción total de crudo del país.

En último término cabe plantearse cómo califican los tamaños alcanzados por los GE locales en el contexto internacional. En un tema cuyo análisis profundo requeriría la compatibilización de criterios de facturación y algunas precisiones respecto de las especializaciones de los conglomerados en cada caso particular, nos limitamos solamente a efectuar algunos comentarios preliminares sobre la base de informaciones parciales. Inicialmente los niveles de facturación de los grupos locales —como otros indicadores referidos a comercio exterior, inversiones y empleo— es ínfimo respecto al registrado por los grandes holding europeos, americanos o japoneses. Reconociendo que se trata de emprendimientos que superan en muchos casos el siglo de antigüedad, cabe señalar que, a este nivel, aun Bunge y Born con una facturación del orden de los 13 mil millones anuales califica en los estadios

18 Sobre la participación de los grupos económicos —previa a las privatizaciones— en cuatro actividades seleccionadas —acero, papel, cemento y petroquímica— puede consultarse a Basualdo y Azpiazu (1989).

inferiores.¹⁹ Otras informaciones referidas a GE de países de desarrollo permite en cambio un mejor posicionamiento. Amsden e Hikino (1994) reportan un listado de 31 GE de la República de Corea, la provincia china de Taiwán, Turquía, India, México e incluso Brasil, cuyos niveles de ventas van desde poco más de 800 millones de dólares anuales hasta un tope cercano a los 25.000 millones de dólares anuales. Con todas las prevenciones acerca de la fiabilidad de las comparaciones internacionales —debido a problemas de cobertura, tasas de conversión de monedas, etc.— a juzgar por estos datos, los GE locales pueden ser aún considerados como pequeños en el contexto internacional. Aun así, su posicionamiento guarda una estrecha dependencia con el tipo de actividad que desarrollan pudiendo verificarse algunos casos puntuales —no expandibles al resto de los GE— con tamaños más cercanos a los promedios internacionales (como el caso Techint, Pérez Companc, e incluso Bunge y Born). Finalmente respecto de esta temática cabe señalar que aunque el posicionamiento internacional sea poco relevante para el conjunto, ello no impide que el tamaño alcanzado permita alcanzar el “umbral” mínimo que los habilite a captar ciertos beneficios asociados a esta forma de organización de la producción. Permite además —como condición necesaria pero no suficiente— un mejor posicionamiento para incorporarse a las corrientes de globalización internacional, especialmente a nivel regional.

Cabe señalar además que esta visión global de la relevancia de los GE encubre la presencia de claras heterogeneidades entre estas organizaciones. Una revisión de sus perfiles revela la existencia de tres categorías. La primera de ellas —integrada por Bunge y Born, Techint, Pérez Companc, COFAL y SOCMA— supera largamente los 1.000 millones de dólares de facturación anual, cifra que se incrementa notablemente si se consideran sus ramificaciones secundarias. No se cuenta con información precisa y completa referida a la magnitud de sus activos netos, pero no es aventurado afirmar que superan largamente los 1.000 millones de dólares.

19 En este punto cabe aclarar que tampoco existe un parámetro universal (territorial y sectorialmente) acerca de cuál es el tamaño óptimo de los conglomerados de firmas. En esa dirección, en las últimas décadas se ha verificado la existencia de serios problemas de control y eficiencia en las mega-corporaciones, que, en algunos casos, se tradujeron en estrategias de redimensionamiento hacia emprendimientos de menor porte.

La segunda categoría de conglomerados exhibe niveles de facturación de entre 400 y 1.000 millones de dólares. Conformado por casi una decena de GE detentan niveles de patrimonios netos del orden de los 500 millones de dólares.

Finalmente el tercer grupo —unas 20 organizaciones— tienen facturaciones con un piso de 100 millones de dólares y un techo de 400, pero en muchos casos con elevados patrimonios netos (explicado en varios casos por el tipo de actividad desarrollada).

Desde el punto de vista de la integración de estos conglomerados al comercio internacional, la información relevada señala un nivel de exportaciones de 2.789 millones de dólares para 1992 contra un registro de importaciones para el mismo año de 1.851 millones de dólares. Como resultado de ello, el conjunto de estas empresas tiene un saldo positivo del orden de los 900 millones de dólares/año.

A su vez, la contrastación de exportaciones e importaciones respecto de los niveles totales de facturación revela un coeficiente de exportación ubicado en el entorno al 15%, mientras que el referido a importaciones escasamente supera el 9%.

Este posicionamiento de los conglomerados locales aparece diferenciándolos nítidamente de la conducta de la industria. En esa dirección, una estimación para 1992, correspondiente a la Div. 3 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) —Industria manufacturera—, indica que las colocaciones argentinas en el exterior para estos rubros fueron de 8.101 millones de dólares, mientras que las importaciones de la misma Div. CIIU treparon a 14.114 millones de dólares. Ello arroja un déficit comercial para la actividad industrial levemente superior a los 6.000 millones de dólares. Contrastando estos guarismos globales de la actividad manufacturera con los registros estimados para el conjunto de 42 GE surge que:

a) 34,4% de las exportaciones industriales corresponde a estos conglomerados de firmas;²⁰

20 El porcentaje tiene una leve sobreestimación dado que ByB exportó —vía Bunge y Born Comercial— unos 130 millones de dólares de granos, pero que es compensado en exceso por la exclusión de algunos grupos agroindustriales con fuerte orientación exportadora. Una estimación más reciente (Bisang, 1994) indica que la participación de los principales GE en el total de

b) sus importaciones no representan más de 13,1% del total de las importaciones de productos manufacturados;

c) mientras en su totalidad la industria exhibe un déficit de más de 6.000 millones de dólares, este conjunto de GE tiene un superávit de casi 1.000 millones de dólares.

Complementariamente, una estimación de los niveles de ocupación indica que estas organizaciones tienen una dotación ubicada en el entorno de las 160 mil personas, que en principio —y siempre haciendo la salvedad sobre la falta de información que obliga a efectuar estimaciones de carácter orientativo— representarían algo más de 10% del empleo industrial.

Finalmente en el intento por esbozar el perfil general de estos conglomerados empresarios, cabe efectuar algunas aproximaciones de la magnitud económica de sus activos. La inexistencia de información para algunos casos relevantes, como asimismo la cobertura incompleta, impide un cálculo preciso sobre el particular. No obstante en los casos de mayor relevancia, las cifras de activos totales superan largamente los 2.000 millones de dólares; los promedios, a grandes rasgos, superan largamente los 500 millones de dólares. En este juego de cifras, niveles de endeudamientos superiores a 200 millones de dólares, aparecen como promedio de una amplia gama de situaciones empresarias.

2. Evolución reciente

De los casos examinados, a excepción de Bunge y Born y Alpargatas, la casi totalidad de los grupos tiene su origen en la denominada primera fase de la sustitución de importaciones. Sus comienzos se remontan a emprendimientos acotados de corte individual efectuados por parte de inmigrantes y/o sus hijos. Técnicamente su punto de partida fue la presencia de individuos con escasa formación en el medio que posteriormente los contarían como líderes en sus mercados. En

las exportaciones alcanza a poco más de 25%; nótese que en este caso la menor relevancia de los GE está asociada a la presencia de las grandes empresas graneleras internacionales que detentan una alta participación en las ventas externas de productos primarios.

general, se trata de empresas que partieron de un activo muy reducido entre los años 1930 y 1950.²¹

Obviamente hay excepciones a esta regla dadas por la presencia de grupos que tuvieron un aporte inicial de capital de cierta magnitud —caso Bunge, SCP o Techint. En estos casos, además, es relevante la presencia de aceitados contactos con los mercados internacionales en dos niveles: el bancario/financiero/comercial y el tecnológico.

Inicialmente y hasta bien entrada la década de los años cincuenta no exhibían un desarrollo destacado. Si bien eran multiempresas —y siempre con la excepción Alpargatas y Bunge— sus niveles de facturación —rondaban los 20 millones de dólares anuales— eran ínfimos comparados con los actuales.

En varios de ellos existe un hito central: el intento de apertura del mercado petrolero a los capitales privados operado a inicio de los años sesenta. Bidas, CNPC, Astra, Techint (indirectamente) y GyZ son, entre otros, ejemplos claros relacionados al mundo industrial/energético asociado al tema petrolero impulsado por la política desarrollista. En casos puntuales²² recibieron un notable apoyo con los tímidos intentos de participación privada introducidos en la segunda mitad de los años sesenta.

De esta forma, para un subconjunto de ellos, la lógica de desarrollo inicial parece emparentarse con una mezcla de acceso diferencial en la explotación de recursos naturales y cierta capacidad tecno-productiva propia. Esta suerte de relación entre “expansión de la frontera

21 Cabe señalar que cuatro de los cinco conglomerados más relevantes tienen menos de 5 décadas de antigüedad e inicialmente comenzaron sus actividades con un capital ínfimo. Algunos casos puntuales son reveladores de su “sendero” de crecimiento. Por ejemplo, F. Macri, del grupo SOCMA, comienza en 1951 con una pequeña compañía constructora, mientras que en el caso de Arcor, el dueño original poseía —a esa fecha— una panadería. Algo similar ocurre con los fundadores de COFAL —un autopartista—, Pérez Companc —un transportista de petróleo con barcasas desguazadas en Estados Unidos a finales de la Segunda Guerra Mundial—, Bidas —un comerciante de ramos generales de un pueblo del interior de Santa Fe— y Acindar —dos empresarios ligados a la construcción que ante la ausencia de hierro redondo deciden en la década del cuarenta, iniciar su producción en base a chatarra.

22 Como el caso de Pérez Companc con las concesiones de explotación obtenidas entre 1967 y 1969.

productiva” y crecimiento empresario se replicará décadas más tarde con el gas, la pesca y las oleaginosas.

En cambio, el surgimiento de otro conjunto de grupos está asociado a la marcha del mercado interno de bienes finales. Sus auges/depresiones están claramente relacionados con los procesos de apertura/cierre de la economía. Sin duda, Acindar, Arcor, Alpargatas y, en cierta medida, Bunge y Born forman parte de este conjunto de empresas. Más aún, sus lógicas de expansión —creando empresas para cubrir áreas coligadas con su producción central— guardan una relación casi perfecta con la inexistencia de mercados competitivos en dichas producciones (ya sea porque no había empresas o bien por el carácter monopolístico de las existentes).

En suma y sin abundar sobre el particular no es aventurado afirmar que la acción estatal —directa como productor o indirecta como diseñador/ejecutor de políticas— incidió fuertemente sobre la conformación inicial de los conglomerados. Las vías de influencia fueron, casi con exclusividad herramientas de política global y recién hasta muy entrados los setenta, algunas de corte sectorial y/o regional.

A juzgar por el relato de algunas historias empresarias y por las fechas de ingreso de las nuevas firmas, todo indica que hasta bien entrados los años sesenta, se trataba de empresas dinámicas, pero con escaso porte económico si se las comparaba con los emprendimientos internacionales. En esta etapa, que podría caracterizarse como fundacional, los crecimientos apuntaban a consolidar la capacidad productiva en mercados acotados y específicos (en los cuales tenían una alta participación) antes que a expandirse a través de la creación/cooptación de nuevas firmas.²³ En esa dirección cabe señalar que varios grupos —Acindar, Techint, Loma Negra, Bidas y Astra— controlaban empresas que operaban en mercados sobredemandados exhibiendo un acelerado crecimiento. En otras palabras, eran la contracara empresaria de los desequilibrios productivos de algunos sectores claves de la economía (acero, cemento, papel, aluminio, petroquímica, etc.).

Guardan sí, en la casi totalidad de los casos, una estrecha relación con los mecanismos de protección arancelaria e incluso con algunas

23 Las excepciones son escasas y parecen indicar el sendero que años más tarde seguirían los actuales grupos económicos. Bunge y Born, Alpargatas y el grupo Di Tella son los ejemplos más destacados

políticas sectoriales específicas (nuevamente, como las de desarrollo siderúrgico, papelerero, etc.).

Por el contrario y teniendo como referencia algunas experiencias internacionales, no parecen verificarse casos de emprendimientos exitosos basados en crecimientos explosivos asociados con desarrollos tecnológicos propios.²⁴ Como contrapartida en los “saltos” en el crecimiento de los grupos siempre está presente alguna variación (o utilización “ad-hoc”) del marco regulatorio.

En ese sentido, el impacto del aparato regulatorio aparece reforzado en la segunda “oleada” de crecimiento —vía absorción/creación de firmas— operado, entre inicios de los setenta y mediados de los ochenta, en varias direcciones:

a) Por la presencia de leyes promocionales sectoriales (siderurgia, petroquímica, papel, etc.) que incidieron en el establecimiento de nuevas firmas para cubrir el desarrollo de algunos sectores básicos. En esta instancia no ingresaron en mayor medida los grupos tradicionales vinculados a los recursos naturales. Es el mundo de las firmas satélites asociadas con los polos petroquímicos (CNPC, GyZ, etc.), las siderúrgicas (Acindar, Aluar, Techint, SADE —indirectamente como constructora), las papeleras (Celulosa, Papel Prensa, etc.) y las cementeras (casi exclusivamente Fortabat).

En algunos casos específicos —como Acindar, Celulosa, y Fortabat— el acceso diferencial a los mecanismos promocionales permitió, además, el crecimiento de las empresas a través de la absorción (fusión) de competidores que fueron incorporados como plantas industriales y no como empresas independientes.²⁵ Es decir que el proceso de expansión multifirma se basó, preponderantemente, en la absorción de empresas ya creadas que operaban como competidoras en el mercado. No siguió, en todo caso, la lógica por la cual las

24 Esta actitud es compatible con el perfil tecno-productivo de las actividades principales de los grupos. En efecto, en la medida que estos orienten sus operaciones hacia producciones primarias o a aquellas sustentadas por tecnologías maduras, se acotan las posibilidades de expansiones futuras en esa dirección.

25 Los casos por antonomasia de este tipo de senderos de expansión son tanto los de Bunge y Born a inicios de siglo con la producción de harinas, como la de Acindar en la segunda mitad de los ochenta en el mercado siderúrgico. Al respecto pueden consultarse Schwarzer J. (1987) y *Acindar* (1988).

empresas evolucionan hacia conglomerados a partir de desprendimientos de su actividad original como respuesta a problemas organizacionales;

b) La existencia de regímenes promocionales regionales rápidamente aprovechados por empresas líderes que, para captar sus beneficios, descentralizaron parte de sus producciones generando un gran número de firmas radicadas en dichos espacios geográficos;

c) El mecanismo de apertura del mercado de capitales operado a fines de los setenta, cuyo ciclo llega hasta la actualidad. Hay dos planes convergentes en esta temática:

El primero relacionado con la mayor libertad para la actividad financiera local —desde la reforma de 1977— que permitió la ampliación —vía fusiones, compras y demás mecanismos— de las incipientes actividades bancarias de algunos de estos grupos.²⁶

El segundo se relaciona con la posibilidad de libre endeudamiento externo en épocas de Martínez de Hoz, especialmente luego de la derogación que establecía plazos mínimos; entre otros efectos ya analizados en la literatura (Basualdo, 1987) ello impulsó rápidamente a la creación de compañías internacionales como reaseguro del mecanismo de captación-colocación de fondos, incidiendo en la creación de firmas que apuntalaron el aspecto financiero de algunos grupos;

d) Los procesos de endeudamientos externos y los posteriores mecanismos de estatización y repago privado —incluida la capitalización de la deuda.

Como resultado, ya a mediados de los ochenta se perfilaba la consolidación de un nuevo conjunto de conglomerados de empresas.²⁷

Finalmente la tercera “ola” de incorporación/creación de firmas tiene una clara asociación con el replanteo del rol del Estado ocurrido desde mediados de los años ochenta. Nótese que el mismo —entre otros rasgos— afecta algunas áreas sensibles al interés operativo de estas organizaciones empresarias:

a) el nivel de apertura de la economía (ergo replantea la estrategia de acumulación basada en el mercado local y/o el internacional y su

26 El caso del Banco Río es un claro ejemplo de ello; algo similar ocurre con el BIBA y los desaparecidos Banco Los Andes y BIR.

27 Cabe destacar que no fue un proceso ordenado y homogéneo sino caótico y con “éxitos y fracasos”. En esa dirección varios grupos emergentes de cierta magnitud terminaron en la quiebra (como el caso SASERTRU).

ubicación en términos de actividades sujetas —o no— al comercio internacional afectando los liderazgos de mercado);

b) el control/explotación/distribución estatal de algunos recursos naturales —como el gas, el petróleo, la minería y la pesca—;

c) la participación del Estado en el campo de la producción industrial y de servicios. Un tema clave es, sin duda, la virtual retirada estatal de los sistemas de infraestructura básica (especialmente los servicios públicos).

Sumado a ello, la incorporación de nuevos recursos al sistema productivo local (ampliación de las reservas gasíferas; replanteo de las legislaciones de concesión de pesca; la introducción de la soja como práctica de doble cultivo e incluso el ensanchamiento de la actividad forestal) abrió nuevas oportunidades de negocios a los incipientes conglomerados de firmas.

De esta manera, tanto el proceso de privatización de firmas como el nuevo marco regulatorio referido a la posesión privada y la explotación de algunos recursos naturales, inducen a un “revival” de los grupos en lo atinente a la incorporación/creación de nuevas firmas.

Sin embargo este proceso guarda claras diferencias con la anterior “ola” de nuevas firmas. Por un lado, se produce en el marco de un escenario internacional totalmente distinto tanto a nivel productivo como financiero. El nuevo contexto tiende hacia la globalización productiva, fundamentalmente, de los mercados financieros.

Por otro, las formas en que se producen los procesos de privatización —contenidas no en marcos regulatorios específicos englobados en políticas industriales sino en los pliegos de licitación claramente influidos por la lógica financiera de corto plazo orientada a lograr el equilibrio fiscal— afectan en particular el dinamismo del proceso de conformación de los grupos y su proyección futura.²⁸

28 Resulta interesante examinar algunos datos de uno de los grupos económicos que más ha crecido en base a su participación en las privatizaciones: la S.C. del Plata. En un proceso muy concentrado de adquisiciones el titular de la firma expresa: “Analizamos cuáles nos interesaban más pero después vinieron todas juntas. Si optábamos por una sola y no ganábamos, perdíamos todas las demás”. El resultado fue un elevado endeudamiento seguido por una posterior reconversión de la deuda y el desprendimiento de actividades sin una lógica interna de funcionamiento de largo plazo. En el primero de los planos la sociedad incorporó en 1993 casi 300 millones de dólares distribuidos de la siguiente

Un caso revelador de ello es la idea inicial de licitar empresas pero a grandes firmas y no abrir su capital al mercado de capitales; otro dato orientativo en esa dirección lo constituye la obligación de presentar —en algunos casos— a “operadores” extranjeros como integrantes del consorcio adjudicatario forzando, de esta forma, a esquemas de articulación productiva con firmas extranjeras.²⁹

Simultáneamente con esta evolución en la conformación de los GE locales, cambios no menos relevantes para este conjunto acotado de actores económicos se producen a nivel de la sociedad en su conjunto. Recordemos que, salvo excepciones, muchos de los GE surgieron entre 1930 y 1950 y en la casi totalidad de los casos, se identificaron con una propiedad familiar y más específicamente con un empresario (o un núcleo muy reducido de ellos) (Agostino Roca —Techint—; Alejandro Bulgheroni —Bridas—; Fulvio Pagani —Arcor—; Jorge y Carlos Pérez Companc; Manuel Acevedo —Acindar—; Manuel Madanes —Aluar—, etc.). La casi totalidad de ellos dejó la dirección de sus empresas entre mediados de los años setenta y ochenta; su reemplazo implicó un cambio generacional y organizacional —de manera simultánea con las sucesivas “oleadas” de incorporación de firmas y desafíos empresarios— tendiente a la incorporación/conformación de elencos profesionales en la dirección de estas organizaciones.

En otras palabras y siempre respetando la posibilidad de asincronías en tiempos y experiencias específicas, el análisis de los casos parece revelar que esta tercera “ola” de crecimiento de los GE —además de enfrentar un entorno local e internacional claramente distinto—

forma: 77 millones por suscripción de acciones públicas; 100 millones de ON simples y 120 millones de colocaciones de ON en el exterior. Por otra parte en el segundo semestre de 1993 se deshizo de algunos activos que eran complementarios a su perfil energo/petroquímico de mediano plazo: su participación en Telefónica (85 millones de dólares), en Durluk (4,5 millones), en Philco (otros 5 millones), en CABTEL (incluyendo sus compañías controladas; por casi 3 millones) y la Droguería Suizo Americana (6,5 millones de dólares). (Panorama, 1994b).

29 Como rasgo estilizado, nuevamente el marco regulatorio incide sobre la conformación del perfil tecno-productivo de los grupos. Así como en los llamados a licitación para la construcción de algunas plantas de insumos industriales en los años setenta se requería un tamaño mínimo y una tecnología probada, en los actuales pliegos en algunos casos se requiere la existencia de operadores internacionales con experiencia en la actividad a privatizar.

es simultáneo con una creciente profesionalización en la gestión empresarial que ha ido reemplazando —con distintos ritmos y grados de conflictividad interna— a los dueños-directores-empresarios de las primeras etapas de los grupos por los actuales elencos profesionales de dirección con crecientes grados de independencia y descentralización. Aun así, la mayoría del capital accionario se concentra en un número acotado de familias.

De esta forma, los actuales conglomerados de empresas son el resultado de un incompleto proceso evolutivo que —salvo excepciones— se inició en el período sustitutivo y que contemporáneamente se constituye en una tipología relevante en el contexto de los actores económicos de la Argentina.

B. Organización: de la empresa familiar al holding

Inicialmente cabe distinguir dos planos donde se verifica la organización de los conglomerados de firmas. El primero de ellos se refiere a la conformación jurídica de los mismos —es decir a la tenencia de acciones—, mientras que el segundo se asocia con las relaciones funcionales entre las distintas firmas que componen el grupo o entre una (o varias firmas) centrales y el resto de las empresas.

En el primero de los aspectos, la casi totalidad de los grupos están organizados sobre la base de una estructura piramidal con clara dependencia de una firma productora “madre” o directamente de un holding. Esto es, existe una compañía madre —dueña de las acciones— con diversas estructuras jurídicas de la cual dependen, en mayor o menor medida, las restantes compañías.

En algunos casos (Bunge y Born, Quilmes, Alpargatas) el holding central tiene sede en algún país del exterior que cuenta con un sistema impositivo laxo. Se trata, en todos los casos de evitar la doble imposición: la inicial sobre la operatoria de la compañía y la secundaria sobre el beneficio neto de los accionistas del holding central por el patrimonio y/o las ganancias expost que hayan tributado como firmas.

En unos pocos casos la compañía central o el holding está asociado a una sola persona. Por el contrario, la existencia de segundas y terceras generaciones en el esquema familiar —sumado a las enajenaciones/compras y acceso de socios minoritarios— encuentra en el hol-

ding o la SA o la Fundación la manera de repartir convenientemente las acciones.

Ninguna de estas compañías madres opera abierta al ingreso de capitales privados. Sólo algunas de las empresas controladas ingresaron oportunamente a la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. Aún así los porcentajes en manos de terceros por lo general no superan el 30%.³⁰

El proceso de privatización trajo aparejadas algunas modificaciones al esquema. Varios de los GE habían ingresado tempranamente al mercado financiero internacional, hecho que le permitió la constitución de Fondos para invertir en la Argentina. Cuando se produce la desregulación de la economía y los procesos de privatización, estos Fondos —a menudo comandados por el grupo local, pero conformados por diversos capitales amparados tras la figura de los bancos asociados— financiaron parte de las adquisiciones de los GE. En otras palabras, si bien nominalmente aparecen los grupos argentinos como adquirentes de empresas públicas, ello no necesariamente implica la real posesión de las mismas por parte de las firmas locales. Posiblemente este rasgo contribuya a los frecuentes cambios de propiedades posteriores al proceso inicial de privatización.

En el segundo de los temas —es decir la forma operativa/organizacional del grupo— se han producido variantes de significación en los últimos años. Inicialmente la mayoría de ellos operó durante varios años con estructuras fuertemente verticalizadas cuyo extremo superior coincidía con la figura del socio fundador o de la primera generación que le siguió en el mando. Obviamente esta etapa fue tempranamente superada por los grupos de mayor antigüedad —Bunge, Alpargatas, etc.—, pero parece —a juzgar por los casos examinados— más recientes en aquellos que mayor dinamismo exhibieron a lo largo de la última década.

Los primeros signos de cambio en la forma organizacional aparecen en los años ochenta cuando se produce la primera “oleada” de nuevas empresas controladas a partir de los mecanismos de promoción industrial. La propia génesis de este mecanismo predeterminaba en cierta medida la organización del grupo; en efecto, el grueso de los

30 Desde una perspectiva teórica el camino hacia la centralización del capital no parece, en ese aspecto, haber seguido la dinámica descrita por autores de cuño marxista a través de la extensión de empresas vía cooptación de SA.

esquemas promocionales planteaba —entre otros beneficios— la posibilidad de integrar el capital de la nueva firma en base a diferimientos impositivos asociados con la operatoria de emprendimientos ya existentes. En otros casos y a nivel de regímenes sectoriales, el nuevo emprendimiento requería la existencia de experiencias previas en el sector y/o de firmas ya constituidas que respaldaran las inversiones. A ello cabe sumar la acción de firmas ya establecidas que captaban oportunidades de mercado o bien que se veían obligadas a cooptar firmas como parte de pago del proceso de ajustes/quiebras.

El resultado de estas circunstancias fue la existencia de una firma madre —generalmente dedicada a la producción central que había originado el conglomerado de firmas— que controlaba accionariamente los emprendimientos/absorciones posteriores. A menudo, se verificaba la existencia de parte del capital controlado por la firma madre junto con aportes individuales de los socios fundadores de la firma original.

Obviamente el esquema probó no ser estático ni aceptable ante los desafíos que implicó el crecimiento de los GE ocurrido desde mediados de los ochenta y fuertemente acelerado con el proceso de redefinición productiva del Estado. Por su magnitud económica, el número de firmas involucradas en cada caso³¹ y, en algunos grupos, la diversidad de actividades, este esquema comenzó a plantear serios problemas funcionales.³²

Su eclosión da lugar a la revisión —en la mayoría de los casos— de la forma de organización de estos conglomerados. Ejemplos de esta tónica son, la temprana constitución de SOCMA como holding contro-

31 Quizás uno de los rasgos que mayores problemas comenzaba a presentar era el surgimiento de grupos dentro de los grupos debido a la adquisición de “paquetes” de firmas como a la forma anárquica de funcionamiento inicial. En varios casos ello respondía a la existencia de una compañía madre (productiva) y alguna firma inversora, desde la cual se efectuaban las ampliaciones hacia otras empresas. Un caso, por demás elocuente, sin duda es el de Pérez Companc, que dependiendo de la Compañía Naviera Pérez Companc tenía dos subgrupos en su interior: SADE (y un conjunto de firmas dependientes asociadas con el ingreso de dicha firma a Pérez Companc ocurrido en 1976) y el Banco Río (también con un extenso conjunto de firmas controladas).

32 En términos de Williamson ello originó elevados costos transaccionales internos a las compañías, a la vez que planteaba la necesidad de contar con mecanismos organizacionales capaces de captar las externalidades de operar varias empresas de manera simultánea.

lante del denominado grupo Macri en 1976, la organización de Arcor como holding —que hasta poco antes de desaparecer su dueño fundador operaba como una empresa absolutamente centralizada en su administración—, el reacomodamiento de Pérez Companc, las modificaciones introducidas por Acindar, Loma Negra y Corcemar, entre otros.

Los grupos más antiguos —Bunge, Alpargatas, etc.— tampoco son indemnes a esta tónica, aunque probablemente esto responda a los desafíos asociados con el nuevo marco regulatorio local y las condiciones internacionales. En efecto, asociados tradicionalmente a la producción de alimentos, textiles o calzados destinados, casi con exclusividad, al mercado local, la inicial depresión de fines de los ochenta y la posterior reactivación en el marco de un mercado abierto a la competencia externa indujeron al replanteo de las estrategias tanto de las firmas individuales en lo tecno-productivo como de la organización en su conjunto.

Ambos perfiles contaron para su reorganización con asistencia externa —local e internacional—, incluso incorporando management proveniente del exterior.³³ Si bien cada caso refleja una estructura particular —asociada tanto a la historia familiar como al perfil operativo del grupo— existen en principio algunas líneas comunes de forma de organización. El análisis somero de algunos casos (véanse gráficos 1 a 5) —altamente relevantes por su magnitud económica— permite delinear algunas características de la reorganización para posteriormente referenciarlas a los aspectos teóricos mencionados en el capítulo previo:

- Los casos examinados cuentan con una organización estable y profesionalizada tendiente a reemplazar a la jerarquía vertical empresarial altamente personalizada que tenían un par de décadas atrás.
- En la casi totalidad de ellos, la presidencia (y en algunos la vicepresidencia ejecutiva) es ejercida por la segunda o tercera generación de los fundadores; esto es, por individuos que representan aún el control familiar sobre el grupo. En cambio, el grueso de los cargos siguientes —las direcciones de las divisiones y/o de otras funciones

33 "Acindar contrató a Elliot Jacques, el mayor experto mundial en análisis organizacional, para ayudarla a reestructurarse. Pérez Companc está trabajando con McKinsey para reorganizar sus negocios en el país" (*El Economista* 1993a). Algo similar ocurrió con Bunge y Born (consultora McKinsey), Corcemar (Holderbank Administración y Asesorías SA) y con Sociedad Comercial del Plata, Arcor, CIPAL y Alpargatas.

comunes del holding— están en manos de profesionales que si bien pueden ser de larga data en la empresa (e incluso tener participación accionaria minoritaria) no son parte de la familia controlante del grupo. En otros términos, existe una tendencia a la profesionalización de los cargos ejecutivos.

- La estructura funciona sobre la base de una cúpula directriz de la cual dependen instancias ejecutivas. De éstas a su vez dependen dos tipos de estructuras: a) la primera referida a las actividades operativas (divisiones de negocios); y b) la segunda relacionada a funciones comunes a todas las empresas del grupo.

- Por lo general las divisiones de negocios se agrupan de acuerdo a cierta lógica tecno-productiva: energía; gas y petróleo, acero, ingeniería y construcciones, etc. Es decir se agrupan tratando de internalizar la captación de sinergias al interior de la firmas y con ello procurar reducir costos (operativos y transaccionales en la terminología de Williamson), reducir riesgos e implementar estrategias de expansión de largo plazo. Obviamente toda expansión —como la ocurrida en el proceso de privatización— replantea eventualmente la cantidad de divisiones pero no afecta la lógica global de intercambio interno.

Del análisis de algunos balances se desprende una activa cooperación interna en términos de compra venta de partes y servicios entre sí. En otras palabras, las firmas tienden a internalizar algunas producciones y servicios reemplazando con ello su articulación intermedia con el mercado.³⁴

Este marco de funcionamiento tiene como base el concepto de descentralización de las actividades al interior de los grupos, esto es, por lo general cada una de las divisiones e incluso las empresas operan como centros independientes de generación de beneficios sujetos a la coordinación general.

34 Sobre este tema no se cuenta con más información que la registrada en los Balances referida a las relaciones de compra/venta y endeudamiento entre las empresas controladas y eventualmente las vinculadas. Contar con un mapa detallado de esta trama requeriría examinar la totalidad de los balances de un grupo para establecer todos los circuitos de conexión interna. No obstante y siempre a título ilustrativo y sin pretensión de ser generalizados, existen en varios casos encadenamientos internos: SIAT —tubos para ductos— relacionada con Techint —ingeniería en construcciones—; Acindar y sus controladas en San Luis; Propulsora (chapa final) y Aceros Paraná (chapa gruesa en caliente como insumo); Alpagatas, las desmotadoras de algodón y las hilanderías, etc.

Gráfico 1. Techint

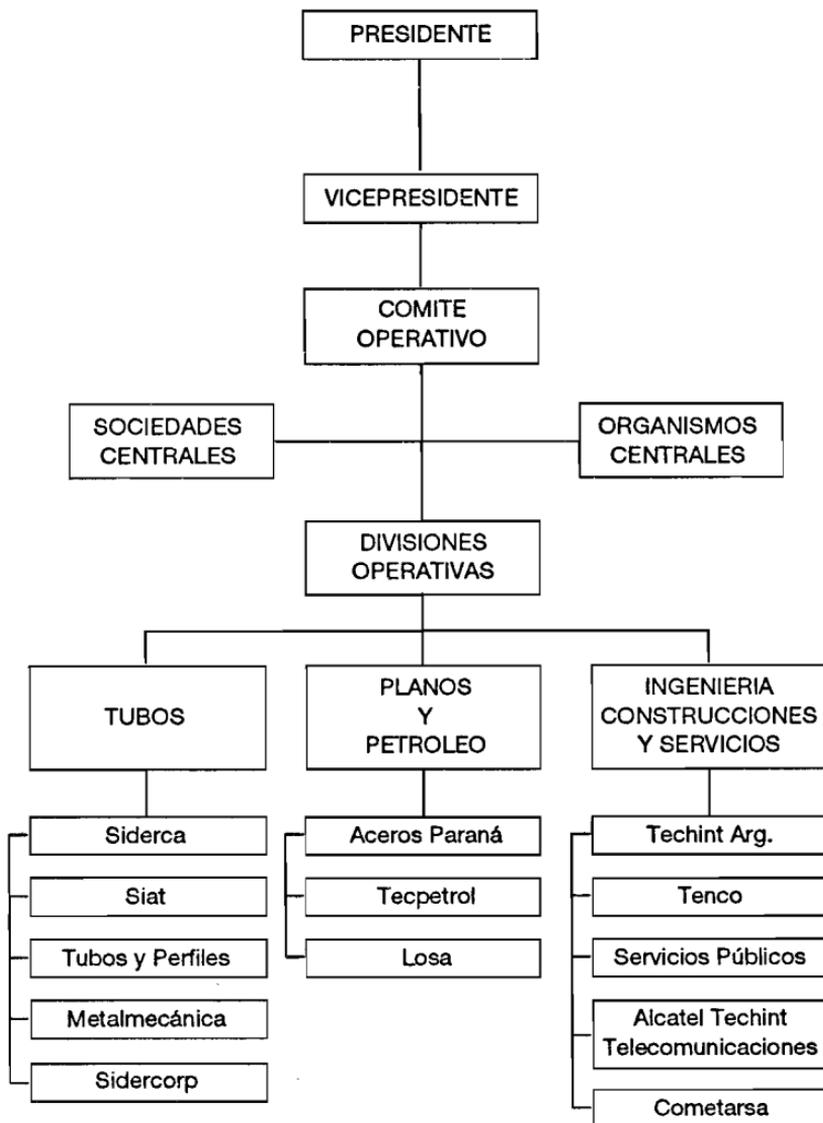


Gráfico 2. Pérez Companc

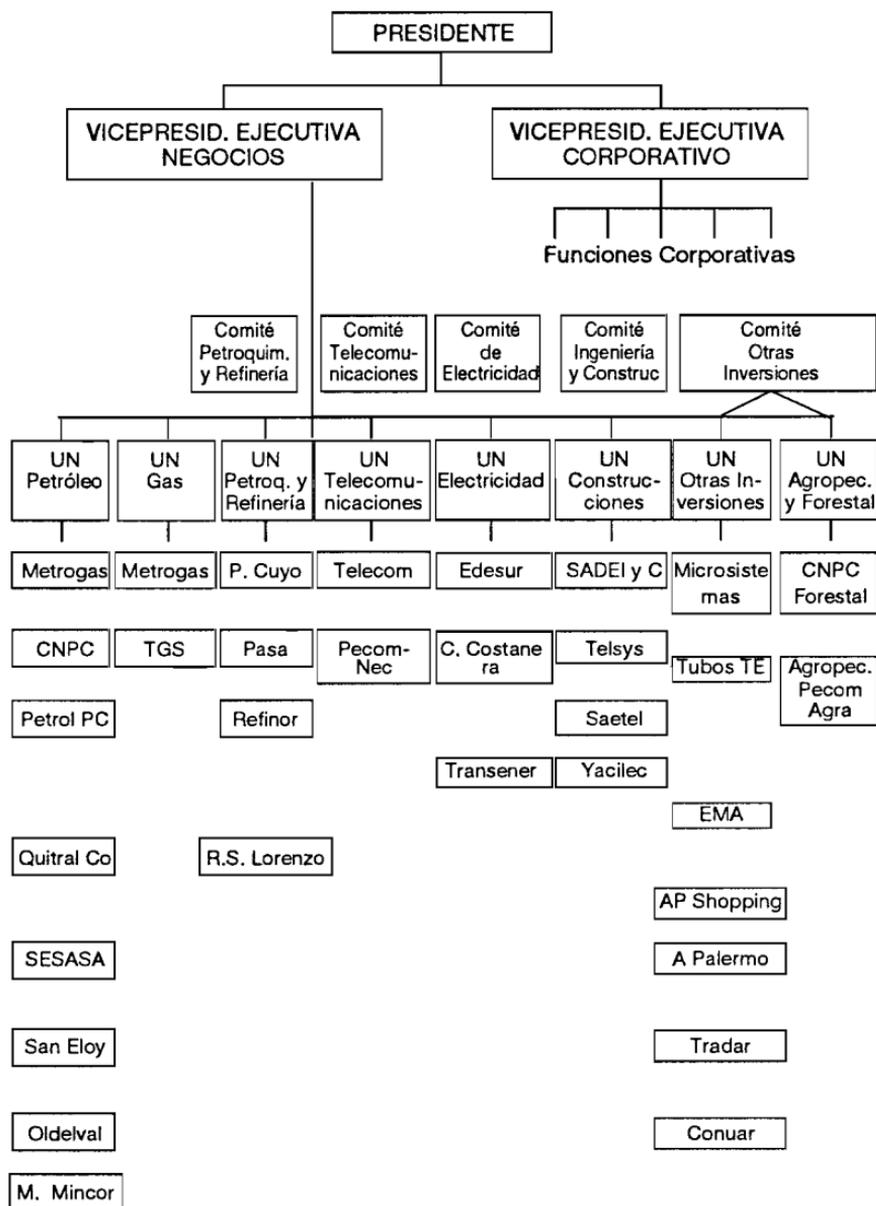


Gráfico 3. Astra

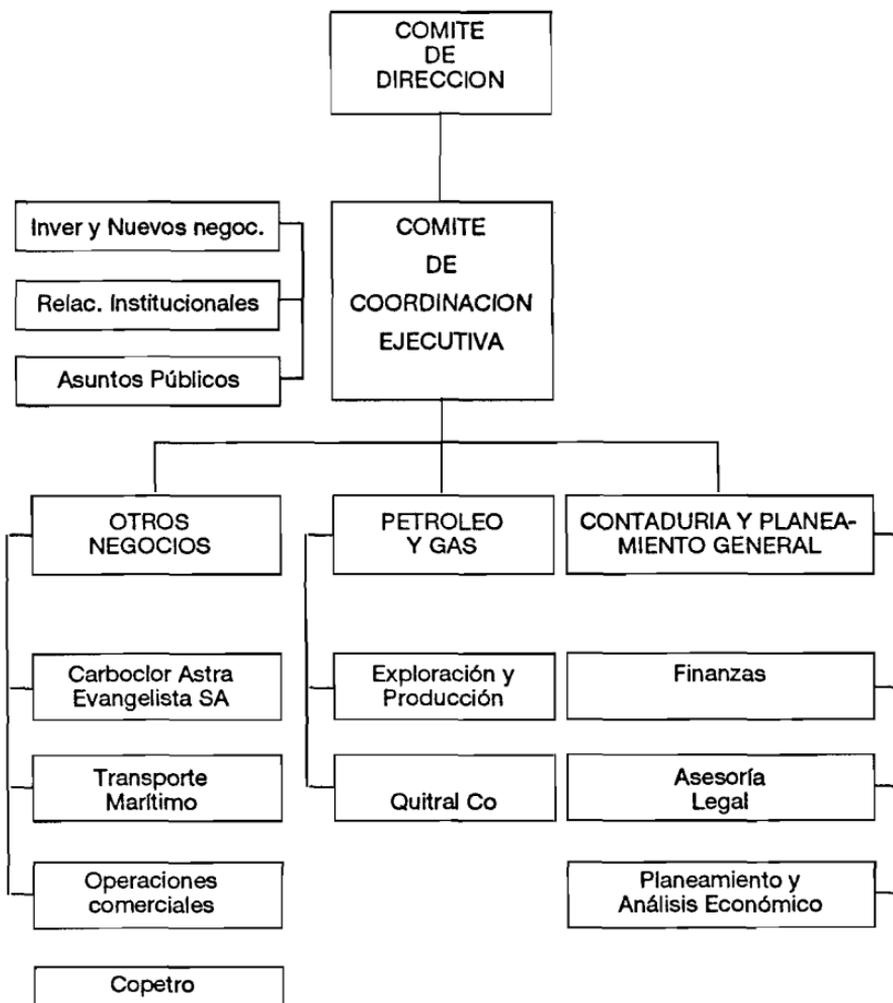


Gráfico 4. Bunge y Born

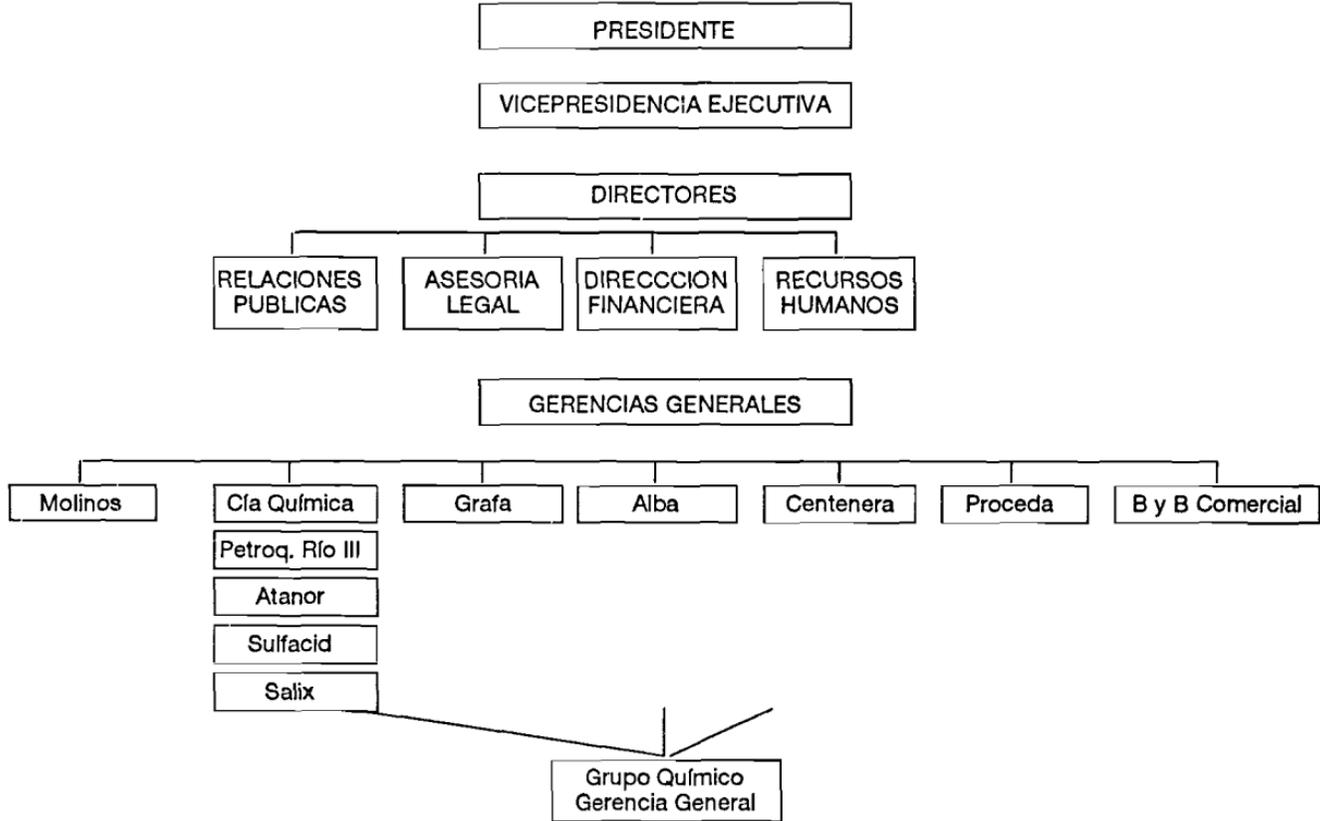
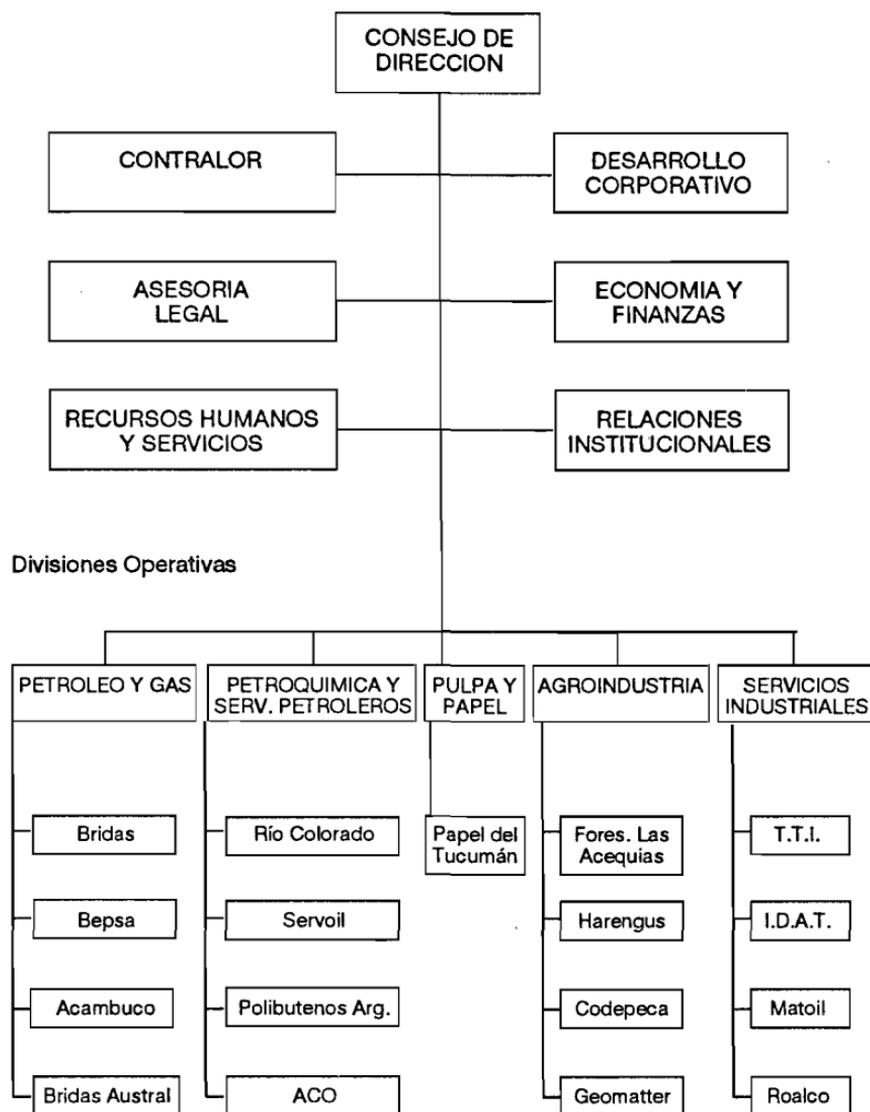


Gráfico 5. Bidas



• Pero, sin duda, desde una perspectiva comparativa con el pasado, las mayores sorpresas aparecen al examinar las denominadas funciones corporativas de los grupos. Si bien ello no es aún generalizable al conjunto de los grupos, en varios casos se constata su existencia, aunque con denominaciones diferentes. Las mismas cubren un amplio e impreciso rango de actividades que van desde la formación de recursos humanos hasta el planeamiento estratégico de mediano plazo. Búsqueda de nuevos negocios, conformación de grupos operativos para negocios puntuales, arbitraje de fondos líquidos entre empresas del grupo, asesoría legal y relaciones institucionales son, entre otras, algunas de las funciones que diferencian estas organizaciones de las empresas independientes. Pero en este caso, el volumen de los recursos que manejan, como asimismo la información y la capacidad de arbitraje interno de recursos, hacen que éste sea uno de los núcleos de generación de beneficios, aunque los mismos se materialicen a nivel de las empresas individuales. Operan a su vez como verdaderas unidades generadoras de nuevas oportunidades de negocios cuyo eje central es maximizar el valor de una serie de activos —varios de ellos intangibles— que le otorgan superioridad sobre otras firmas.³⁵

Sintetizando, con diversos grados de complejidad, la casi totalidad de los grupos examinados cuenta con formas de organización tendientes de manera simultánea a eficientizar el funcionamiento del grupo en su conjunto y a maximizar la explotación de algunos activos intangibles asociados precisamente a la forma de conglomerado (tamaño, complementación interna, sinergia entre producciones conexas, etc.). También en este plano los conglomerados parecen —a juzgar por algunas experiencias puntuales— describir una trayectoria evolutiva, asociada además con el dilema especialización/diversificación. En esa

35 Uno de los ejemplos más destacados de esta operatoria de maximización de información-posibilidades financieras-creación de nuevas oportunidades de negocios son los grupos de trabajo constituidos para ingresar a las privatizaciones. Conformados en varios GE, estos miniequipos captan y generan información —económica y de ingeniería financiera— que luego se potencia en posteriores presentaciones a licitaciones. Información sobre mercado, estrategias de complementación de largo plazo, controles cruzados de mercados, y —especialmente— la ingeniería financiera para acceder con porciones mínimas de capital al control de firmas de gran envergadura económica son algunos de los temas que se destacan como integrantes de esta “tecnología blanda” asociada a la forma de organización de los GE.

dirección, y siempre atento al tipo de actividad central que desarrollan, la fase inicial de especialización —con expansiones verticales u horizontales— se condice con estructuras centralizadas; pero a medida que se ampliaba el “mix” de actividades, comienzan a aparecer las necesidades de funciones específicas de coordinación a niveles superiores. Necesariamente ello, junto con otros factores, incide sobre la conformación de esquemas organizacionales que contemplen necesariamente funciones corporativas.

C. Actividades productivas

1. Evolución

La casi totalidad de los grupos económicos se articuló inicialmente sobre la base de una actividad específica. Bunge y Born con el comercio de granos; Alpargatas con la producción de calzado; Techint con las construcciones metálicas y la producción de acero; Acindar con la producción siderúrgica; FATE con los neumáticos y Pérez Companc, ASTRA y BRIDAS con la explotación y refinación de petróleo son los casos más destacados.

Por lo general y en particular en aquellos casos dedicados a actividades netamente industriales, los orígenes reconocen varias décadas de retraso respecto de las primeras experiencias industriales internacionales exitosas en dichas actividades. En otras palabras, a nivel microeconómico, reproducen el fenómeno del desarrollo tardío, cuando los respectivos mercados mundiales ya tenían una estructura definida (y en muchos casos altamente competitiva).

A partir de esta base tecno-productiva, a posteriori comienzan las incorporaciones/creaciones de nuevas firmas de acuerdo con las etapas mencionadas previamente. De acuerdo con la información referida a una quincena de GE pueden esbozarse distintas lógicas de crecimiento (que pueden superponerse en un grupo a lo largo de su historia):

a) Un conjunto de grupos tendió a expandirse horizontalmente ya sea generando empresas gemelas a la ya existente o adquiriendo otras competidoras. El objetivo consiste en captar porciones crecientes del mercado. A menudo respaldados por los proyectos promocionales y en el marco de un laxo sistema jurídico de ley antimonopólica, los

casos más relevantes parecen ser Loma Negra —que controla más de 75% de la capacidad instalada para la producción de cemento—, Acindar —que absorbió a varias firmas para controlar más de 90% del mercado de los productos no planos—, y Bunge y Born en sus primeras etapas en el caso de las harinas y, recientemente, en algunos otros alimentos (mayonesa, aceites comestibles, etc.);

b) En otros casos, en cambio, la lógica de expansión apuntó a completar diversos pasos de la cadena productiva que tiene como eje articulador a la empresa central. Estos movimientos tendientes a la integración vertical abarcan tanto a las actividades ubicadas entre los proveedores como aquellas “aguas abajo” incluyendo la comercialización. En ese sentido existen múltiples ejemplos en los casos examinados. Las empresas automotrices controlan a (y una de ellas tiene su origen en) firmas autopartistas que producen partes claves de sus productos finales. Simultáneamente, tanto SEVEL como CIPAL cuentan con empresas relacionadas con la comercialización; la primera de ellas gira en torno a la administración de los círculos de ahorro previo, mientras que a la segunda se le suman, además, un gran número de concesionarias. Lateralmente ambas controlan las compañías de seguro.

Mecanismos de integración vertical similares aparecen en otros grupos como CNPC, ASTRA y Bridas donde a la extracción de petróleo se les adicionan compañías dedicadas a los servicios petroleros (en algunos casos estos fueron sus orígenes), el transporte, la refinación y en algunos casos las redes de estaciones de servicio.

Pero sin duda el exponente máximo de crecimiento cubriendo —con empresas— cada uno de los argumentos de la función de producción es ARCOR. Cartón, enzimas, glucosa, lácteos y PVC son entre otros algunos de los campos que cubren las firmas controladas y que tienen como destino final abastecer a las necesidades de un número acotado de productores de bienes finales relacionadas con las golosinas y otros alimentos;³⁶

36 Siguiendo a Left (1978), podría afirmarse que la lógica de crecimiento de este grupo es un ejemplo de la interpretación que efectúa este autor para las economías menos desarrolladas. En lo sustantivo argumenta que a las razones citadas habitualmente como sustentadoras de los conglomerados económicos deben sumárseles otras específicas de las economías con mercados poco desarrollados que devienen en elevados costos transaccionales de las firmas al relacionarse con el entorno. En otras palabras, es posible que la inexistencia de

c) Los procesos de expansión, en casi todos los casos derivaron en cierto grado de diversificación de la producción. A excepción de unos pocos casos, los GE replican estos esquemas de captación de externalidades monetarias en líneas de producción (o divisiones) claramente diferenciadas entre sí. Energía, petroquímica, construcciones y agro aparecen como las "especializaciones" de CNPC; siderurgia, finanzas, ingeniería, construcciones y comunicaciones, son las áreas de Techint; automóviles, construcciones y servicios de limpieza son los campos de operatoria de SOCMA.

Con diversas variantes, pero siguiendo la misma lógica, el esquema se repite en varios casos más. Todo indica que existe a su vez una empresa que es la "cabeza" de cada una de estas "especializaciones". Así, CNPC, por un lado tiene a la Compañía Naviera como eje de una serie de actividades; el Banco Río como columna de otro conjunto de emprendimientos y SADE como articulador de sus actividades ingenieriles y de construcción. Sobre estos emprendimientos centrales se articulan expansiones buscando ganancias de escala, ya sea por integración vertical —hacia atrás y hacia adelante— u horizontal en la búsqueda de control del mercado.

En los casos más evolucionados cuando comienza la aparición de divisiones productivas se pone en marcha otro mecanismo de ganancias tecno-económicas asociadas con funciones comunes a todas las divisiones. En este caso y acorde con los procesos de reorganización el tamaño del conglomerado como el rasgo de bien público de algunos insumos claves —la información, el acceso financiero a terceras fuentes, el arbitraje financiero interno, la capacitación del management— operan como determinantes de una nueva lógica de sustento de los grupos como forma de organización.

Finalmente cabe considerar la posibilidad, a menudo reafirmada con casos concretos, de ingresar a actividades con carácter netamente rentístico ya sea por ganancias de capital —saliendo del negocio rápidamente— o manteniéndolo sencillamente como una inversión de corte financiero o impositivo (dadas algunas desgravaciones en emprendimientos específicos).

subcontratación fluida (esto es competitiva en precios, calidad y entrega) de determinados insumos haya incidido —junto con otros factores como las regulaciones de algunos mercados y los sistemas de promoción— sobre la forma que adquirió el desarrollo de Arcor.

Una rápida revisión de las actividades de las compañías más relevantes induce a pensar que estas son las principales lógicas que han transitado los grupos locales en las últimas décadas. No parecen, en cambio, encontrarse ejemplos sobre casos de conformación de grupos como resultado de crecimiento rápido de una firma con el consecuente problema organizacional (el paso de la forma M en términos de Chandler), ni tampoco de la generación de firmas siguiendo los efectos de captación de desarrollos tecnológicos propios al estilo de algunas experiencias asiáticas. Por el contrario, la lógica parece ser la compra (o en todo caso la creación "incentivada" públicamente) de firmas en campos complementarios o que puedan generar una nueva línea autónoma de negocios.

En suma y siempre utilizando el trazo grueso dada la heterogeneidad de casos, todo indica que en una primera etapa —coincidente con organizaciones piramidales controladas por los fundadores y/o sus primeras generaciones— las expansiones fueron signadas preponderantemente por la especialización bajo las lógicas de la articulación horizontal —empresas que operan en idénticos mercados—, vertical —"aguas arriba y/o abajo" o en empresas técnicamente coligadas—. Pero posteriormente, por diversas razones —desde el tamaño del mercado y los diferenciales de tasas de beneficio entre sectores hasta los rasgos del aparato regulatorio— el escenario parece estar dominado por la diversificación, pero ahora bajo un modelo organizacional que incluye un peso creciente de las funciones corporativas.

2. Actividades económicas

La identificación de las actividades donde los grupos centran su operatoria aparece como un dato de relevancia, al menos, desde tres planos complementarios: a) la generación de valor agregado; b) su relación con el tejido productivo y con ello la posibilidad de expandir sus efectos (económicos y tecnológicos) de manera indirecta sobre el resto de la economía; c) la posibilidad de generar desde, la actividad central, externalidades tecnológicas que incidan sobre la dinámica de expansión posterior del conglomerado.

Advirtiéndolo nuevamente que se trata de datos de ventas que en el mejor de los casos cubren la totalidad de las firmas controladas pero no necesariamente a las vinculadas y que se desechan las actividades bancarias dada su incompatibilidad de forma de facturación, —esto es

están subvaluadas en contra de la participación de los servicios³⁷— en este caso el universo de análisis se restringe a 14 grupos cuya facturación supera los 11 mil millones de dólares.

La estimación de las actividades (ver cuadro 2) hacia las cuales se orientan estos grupos indica:

a) El sector automotriz lidera con comodidad el ordenamiento de las actividades seguido por la siderurgia —acero y aluminio— y el sector alimentación;

b) En cuarto lugar califica el complejo energético, donde se ha producido uno de los mayores avances en el último bienio al amparo de la privatización petrolera y gasífera;

c) Claramente distanciados del resto aparecen las actividades de ingeniería y construcciones metálicas asimismo como las actividades petroquímicas;

d) Finalmente a un nivel inferior aparece el sector pesquero y comunicaciones y navegación.

Este perfil sucinto permite extraer una primera conclusión preliminar sobre el tipo de actividades donde operan preponderantemente los grupos: para las actividades industriales los guarismos rondan los 8.000 millones de dólares, con lo cual el sector energético y el agropecuario como asimismo el pesquero aparecen como secundarios en la preferencia de estos grupos.³⁸

37 Sobre el particular cabe efectuar algunas precisiones. Por un lado las cifras de facturación corresponden en la mayoría de los casos al año 1992, período en el cual no se había efectuado la transferencia de los servicios a las empresas privadas. Por otro, existen pocos casos donde el control total de los servicios privatizados se encuentre en manos de un solo grupo. En realidad las empresas privatizadas de mayor tamaño (telefónicas, aeronavegación, aguas corrientes y cloacas, algunas distribuidoras de gas, etc.) en el rubro servicios tienen control mayoritario por parte de capitales extranjeros. Finalmente en algunos casos los servicios privatizados son utilizados en parte por la propia firma como insumo con lo cual su facturación ingresa en la del producto final.

38 Más aún, si se consideran los veinte grupos siguientes —con venta ubicadas en el entorno de 8 mil millones de dólares anuales— es probable que la preponderancia de la producción industrial sea aún mayor. En ese sentido computando las ventas de Mastellone, Sancor, Quilmes, Peñaflor, Huancayo, Williner, CEPA, Oleaginosa Moreno, Richard y Ledesma, la mayoría de las actividades de los grupos se centraría en la producción alimenticia. De los grupos restantes sólo B. Roggio se dedica a los servicios y ha tenido una activa partici-

Con referencia a la subestimación de las actividades de servicios y teniendo en cuenta que los de mayor relevancia son controlados por compañías extranjeras, aun suponiendo que se haya excluido una porción relevante de los mismos, difícilmente ello pueda desplazar la relevancia que tienen las actividades manufactureras. En otras palabras, aun incorporando a los servicios las evidencias numéricas indican que las actividades industriales siguen siendo el eje de los ingresos de los grupos económicos.

Cabe finalmente efectuar una serie de consideraciones respecto de la presencia de actividades financieras al interior de estos grupos. Inicialmente las mismas pueden agruparse en dos tipos de entidades:

a) Aquellas que sirven de soporte financiero a actividades marginales del grupo.

b) Casos donde el negocio financiero adquiere autonomía propia como actividad del grupo.

Es común que la primera tipología se encuentre asociada a empresas productoras de bienes finales que actúen como facilitadores financieros. Los casos de los círculos de ahorro previo en las automotrices, las compañías financieras que otorgan prendas automotrices y/o las compañías de seguro son ejemplos de esta tipología.³⁹

Por el contrario, la actividad bancaria per se no parece ser una constante en los grupos locales. En ese sentido tanto ByB, Techint, como Astra, GyZ, Arcor e incluso Alpargatas (se retiró del Banco Francés) no tienen participaciones relevantes en entidades bancarias.

Existen dos excepciones que parecen confirmar la regla. Una está constituida por una serie más o menos prolongada de experiencias fallidas recientes de catapultar el crecimiento de un grupo en base a la captación de fondos vía el control de bancos propios. En historias recientes, los casos del Banco de los Andes, y el BIR, por un lado y el BIBA, por el otro, son ejemplos fallidos de acumulación de activos a

pación en el proceso de captación de empresas vía privatización (subterráneos y corredores carreteros).

³⁹ Los grupos más relevantes tienen apoyos financieros en esa dirección. La expansión en el consumo operada en el último bienio incentivó sus actividades e incluso se proyectan nuevos e importantes avances en esa dirección, como el Banco proyectado entre el grupo COFAL (Antelo) y la GM dedicado exclusivamente al mercado de las prendas automotrices.

través de la facilidad financiera. Otros intentos —como los de Macri y el Banco Italia a inicio de los ochenta— tampoco fructificaron.

La restante, en cambio, se corresponde con la operatoria del Banco Río —actualmente el mayor banco privado del país— controlado por el grupo Pérez Companc. Su origen se remonta a una pequeña compañía a inicios de los años sesenta que fue evolucionando absorbiendo Bancos (como el Delta-1981, Rural, Ganadero) hasta convertirse en líder en su actividad. Más aún, a lo largo de la última década comenzó a operar como un “sub-holding” dentro del holding Pérez Companc, internacionalizando rápidamente sus operaciones.⁴⁰

A partir de este marco global, a poco de profundizar en el análisis sectorial de las actividades desarrolladas por los GE surgen algunos rasgos destacables. Considerando exclusivamente la información del Cuadro 2, y siguiendo el orden de las actividades por columnas, cabe señalar:

- La reciente expansión de los grupos en el área energética tiene como telón de fondo un proceso de desregulación, por el cual —curiosamente— se fijaron —vía licitación internacional— condiciones respecto a las áreas de explotación, precios de algunos productos claves, mecanismos de utilización de peaje de gasoductos y oleoductos, etc. Finalmente luego de las privatizaciones y adjudicaciones de áreas de explotación, aún con la presencia de una empresa estatal que controla el mercado, éste sigue teniendo una alta dosis de regulación.

- Agro, pesca y alimentos operan en general como sectores desregulados, más allá de la existencia de algunos precios mínimos de importación para algunos productos de este último sector. Sin duda, funcionan en este caso tanto las ventajas asociadas con los recursos naturales como el fácil acceso a tecnologías de primera línea —que por lo general no integran el conjunto de aquellas señaladas como de punta—.

- Cemento, comunicaciones y navegación, y construcciones e ingeniería metálica integran un conjunto de actividades que ya sea por razones específicas de los productos o por la existencia de legislaciones regulatorias (como en comunicaciones) pueden considerarse en una primera instancia como escasamente transables a nivel internacional.

40 Otro caso, de menor envergadura, pero de creciente preponderancia en su respectivo grupo lo constituye el Banco del Suquía como parte del conglomerado de empresas de B. Roggio y Cía.

CUADRO 2. Estimaciones de las áreas de actividades
de los grupos seleccionados. Argentina 1992
—en miles de pesos—

Grupo	Facturación total	Energía y gas	Agrope- cuario	Pesca	Alimen- tos	Cemen- to
Arcor	478.087	0	3.450	0	336.560	0
Alpargatas	428.706	0	0	40460	0	0
Acindar	539.165			0	0	0
Astra	422.607	355.746	0	0	0	0
Bridas	345.100	265.166		68975	0	0
Bunge y Born	1.750.000	0	296.538	0	1.047.534	0
CIPAL	402.212	0	0	0	0	10.000
COFAL	1.283.634	0	0	0	0	0
Fortabat	430.275	0		0	0	344.220
G y Z	311.057	0			0	0
SOCMA	1.850.000	60.500			0	0
Pérez Companc	917.917	516.571	33.913	0	0	0
Urquia	327.649	0	0	0	327.649	0
Techint	1.800.000	900.000	0	0	0	0
TOTAL	11.286.409	1.287.983	333.901	109435	1.711.743	354.220

NOTA: En el caso de ByB el comercio de granos se incluye en Agropecuario. Para CIPAL los neumáticos se incluyen en automotores.

0 significa que no se detectó actividad en dicha área, mientras que el espacio en blanco significa que no pudo identificarse la facturación en dicha producción.

CUADRO 2. Estimaciones de las áreas de actividades
de los grupos seleccionados. Argentina 1992 (continuación)
—en miles de pesos—

Siderurgia	Quím. y Petroq.	Textiles	Calzado	Automotriz	Comunic. y Nave.	Constr. e Ingen.	Metal-mecán.	Sin clasificar
0	0	0	0	0	0	0	0	138.077
0	0	146.247	168.237	0	0	21.371	0	52.391
406.712	0	0	0	0		0	0	132.453
0	32.100	0	0	0	21.500	11.300	0	1.961
0	9.571	0	0	0			0	1.388
0	409.928	107.302	0	0			0	111.302
305.347	0	0	0	86.865	0	0	0	
0	0	0	0	1.283.634	0	0	0	0
0	0	0	0	0		0	0	86.055
0	166.970	0	0	0		0	48.188	95.899
0		0	0	1.377.868		33.000	0	378.632
0	34.167	0	0	0	136.693	151.883	0	44.690
0	0	0	0	0	0	0	0	
1.100.000	0	0	0	0		310.000	150.000	150.000
1.812.059	652.736	253.549	168.237	2.748.367	158.193	527.554	198.188	1.192.848

FUENTE: Elaboración propia sobre la base del Banco de Datos del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

- Por su parte tanto en siderurgia como en petroquímica, textiles y calzado, si bien el criterio general es de libre mercado, en varios productos específicos existen restricciones paraarancelarias (que adoptan la forma de derechos antidumping y/o precios de importación).

- Finalmente la principal actividad —automotriz— cuenta con un régimen de producción particular que, entre otras características, permite condiciones especiales para las importaciones —de partes y productos finales— efectuadas por las empresas terminales. A su vez plantea, para ciertos segmentos de mercado, la existencia de cupos de importación.

- Adicionalmente a ello la totalidad de los servicios privatizados cuenta con un mecanismo regulatorio ad-hoc contenido en su mayor parte en los pliegos de licitación. Concesiones, tarifas, mecanismos de ajustes de precios e incluso acceso a precios diferenciales para algunos insumos son, entre otros, indicadores del escaso grado de competencia existente en estas áreas.

De este modo todo parece indicar que los conglomerados económicos, aún manteniéndose en el mercado manufacturero tienden a ubicarse en aquellas producciones donde por naturaleza o por intervención pública existen menores grados de competencia. Por exclusión no apuntan el grueso de su operatoria a ramas intensivas en el uso de tecnología —no hay emprendimientos masivos en electrónica, biotecnología, cerámicos o nuevos materiales— ni tampoco parecen conformar redes articuladas de producción con múltiples subcontratistas. En este sentido, aun excluyendo las producciones siderúrgicas, petroquímicas y cementeras, aquellas como las textiles, los calzados e incluso la metal-mecánica no parecen utilizar con preponderancia la subcontratación a terceros, sino que restringen sus relaciones a empresas controladas y/o —como en el caso automotriz— a proveedores internacionales.

¿Cuál es, en síntesis, la visión agregada de la actividad de los principales conglomerados empresarios argentinos? Matizado siempre por la heterogeneidad de casos, todo indica que la respuesta es una combinación de diversificación por líneas productivas, con predominio de algunas actividades industriales, pero bajo el denominador común de enfatizar en aquellas áreas donde existan mayores posibilidades de cuasirrentas asociadas a mercados no plenamente transables internacionalmente o bien relacionadas con la explotación de abundantes recursos naturales.

D. Aspectos tecno-productivos

Los temas referidos a los aspectos tecno-productivos de los GE pueden ser examinados a dos niveles.

El primero se refiere a la conformación de redes de producción —correspondientes a actividades específicas— cuya aceptada coordinación implicaría una serie de ganancias tecno-productivas respecto de la operatoria individual de las empresas. En otras palabras, la acción “cooperativa” (impuesta en este caso vía control societario) de las firmas que componen el conglomerado contribuye a disminuir los costos transaccionales y operacionales del conjunto. En ese sentido, la definición de roles, la administración del conjunto y la coordinación de tareas entre otras actividades implican por sí mismas una aceptada tecnología organizacional independientemente de la excelencia operativa de cada una de las unidades que conforman el grupo económico.

El segundo de los planos se refiere a la eficiencia técnica de las diversas empresas (y dentro de éstas de cada una de las plantas industriales) que componen los GE.

Sin duda, un hecho casi obvio en este caso es la eventual disparidad que puede existir al interior del grupo entre las diversas empresas, más aún si se considera el caso local donde en los últimos años se produce un crecimiento explosivo por la incorporación de firmas estatales muchas de las cuales operaban lejos de los mejores estándares internacionales.

Desde esta perspectiva y lejos de intentar una evaluación detallada del posicionamiento tanto de los GE como de las empresas en forma individual, se pretende solamente identificar algunos rasgos centrales del tema.

1. La eficiencia tecno-productiva de los GE como organizaciones productivas

Centrando el análisis en el primero de los aspectos —esto es la visión de los grupos como conjunto de firmas— cabe señalar a título orientativo algunos indicios sobre el perfil y las conductas de los GE.

Sin duda el eje central del nuevo perfil está asociado con el tamaño que desde el punto de vista económico han alcanzado estas organi-

zaciones. Se trata de grupos que anualmente tienen un giro comercial de varios cientos de millones de dólares que permite:

a) El acceso a sistemas de créditos internacionales capaces de solventar procesos de incorporación de activos físicos de cierta magnitud. A diferencia de lo ocurrido varias décadas atrás —y con otro marco regulatorio— la magnitud económica de los grupos permite su acceso directo a las fuentes de financiamiento internacional y con ello se elimina una de las barreras para integrarse en mayor medida a los mercados externos. Alineados dentro de una visión “demanda pull” esta conducta obliga a un rápido “aggiornamiento” de la ingeniería financiera, ahora en abierta competencia a nivel internacional.

b) En algunos casos, la magnitud actual de los grupos es el resultado de varias décadas de acumulación de acervos tecnológicos y económicos, que, entre otros méritos, tiene la bondad de permitir un contacto directo con los proveedores internacionales de tecnología. En efecto, casi tres décadas de operación y montaje de plantas en las firmas petroleras, petroquímicas, siderúrgicas y papeleras, derivó en un cúmulo de conocimientos acerca del producto tecnológico y de los agentes internacionales que permite una rápida interconexión con las fuentes de provisión internacional. En otras palabras y aun a sabiendas de las dificultades emergentes al tratar de cuantificar estos activos, puede afirmarse que para este conjunto de empresas, así como se produjo una acumulación de corte económico, también se verifica otra a nivel de conocimiento del mercado tecnológico mundial. Es probable que en esta área se verifiquen las mayores sinergias de operar a grandes escalas.

Obviamente en este caso el tema tiene marcadas heterogeneidades por diversos motivos. Pero sin duda existe uno central que incide sobre la evolución futura del conjunto: el tipo de actividad de la empresa inicial. En esa dirección, en la medida en que el conglomerado tenga como epicentro actividades técnicamente complejas, la adopción de tecnologías —aunque tardía— pone en funcionamiento una larga serie de mecanismos de aprendizaje, hecho que incidirá sobre el sendero tecnológico de largo plazo. A modo de ejemplo, un conglomerado cuya actividad inicial es la metalmecánica final o la química fina desarrolla más acervos tecnológicos propios que otros casos donde la competitividad de la firma radicó en la explotación de recursos naturales.⁴¹ Desde

41 El argumento sigue la lógica de las taxonomías utilizadas por Pavitt

esta perspectiva, y sin ánimo de evaluar individualmente a cada conglomerado, una visión global —que surge de los cuadros 1 y 2— indica la escasa presencia de estas organizaciones en actividades tecnológicamente de avanzada (ya sea por su complejidad de producto o proceso o bien por su relación con la ciencia básica). Por el contrario, parecen primar, al menos en número de casos, las actividades tecnológicamente más sencillas —y con menos posibilidades de “spill over”— asociadas generalmente con las primeras transformaciones de productos primarios y/o los recursos energéticos. Siendo así, no sorprende que, en varios casos:

- i) las ventajas de los conglomerados se asocie a las denominadas funciones corporativas (en desmedro de las productivas);
- ii) la diversificación sea el camino elegido en la expansión de los conglomerados.

c) En esa dirección, la existencia de “funciones corporativas” estables dentro de los organigramas de los grupos aparecen como los canales formales por donde se materializa la generación/captación de sinergias asociadas con el carácter de público de algunos bienes —como la información, algunas tecnologías de uso difundible al interior del grupo como las administrativas/organizacionales, los contactos empresarios, el acceso al crédito, la información sobre mercados e incluso las marcas y el prestigio—. Obviamente esto es internalizable al grupo y no de libre acceso a terceras instituciones económicas.

Todo ello induce a pensar que la consolidación de estas formas de organización de la producción tiende a generar —bajo ciertas condiciones— cierta excelencia —difícilmente mensurable— volcada con mayor énfasis en aspectos no estrictamente productivos (como la financiación, comercialización e incluso la organización) pero con eventuales impactos sobre ella.

Cabe finalmente enfatizar sobre otro tema que relaciona el tamaño de estos conglomerados y su evolución futura en vista a los procesos de globalización de la producción. Sin ingresar al análisis de las condiciones de dicho ingreso (áreas de actividad, posibilidades de creci-

(1984), quien indica que la dinámica de comportamiento tecnológico está asociada a las características intrínsecas de las funciones de producción.

mientos, formas de articulación, etc.), las magnitudes y dinamismo de algunos de estos conglomerados los habilita a ingresar al mundo de los negocios internacionales en un posicionamiento claramente superior al que registraban las empresas argentinas líderes un par de décadas atrás. Esto es, con estas magnitudes de acervos económicos —e incluso de management, parece superarse (condición necesaria y no suficiente, cabe aclarar) una de las barreras para iniciar el ingreso a procesos de globalización que trasciendan los habituales mecanismos de acumulación basado en el espacio local.⁴²

2. Acerca de la eficiencia de las firmas de los GE argentinos

A nivel de las firmas individuales, especialmente cuando el análisis se ubica en las plantas productivas, evaluaciones tendientes a determinar la excelencia de las mismas —términos de tamaño, productividad, esfuerzos de IyD, etc.— rápidamente conducen a la comparación con parámetros internacionales.

Antes de avanzar en esta dirección resulta útil precisar el (los) significado(s) de la expresión “parámetros internacionales” (u otras tan similares como vagas: “el estado del arte”, “la frontera técnica internacional”, etc.). En la casi totalidad de las actividades industriales pueden visualizarse al menos tres niveles distintos de empresas desde la óptica tecno-productiva. El primero de ellos está conformado por una elite de firmas que efectúan ingentes gastos en IyD para modificar constantemente aspectos sustantivos de sus tecnologías (de producto o de proceso). Por lo general operan simultáneamente varias plantas con tecnologías de distintas edades y complejidades, entre las cuales sobresalen algunas por su eficiencia (habitualmente las de última generación) que incorporan los avances emergentes de las experiencias ganadas con la operación de las que le preceden. No pudiendo desechar al resto, entre otros motivos por los eventuales elevados “costos de salida”, las plantas más eficientes cubren, por lo general, una porción marginal del

42 Algunos ejemplos —de difícil generalización— indican que el proceso de articulación con agentes del exterior no se verifica sólo a nivel de los flujos de producción y comercio, sino también en la participación accionaria conjunta al interior del grupo. Casos como la participación del Grupo Whertein en el CEI apuntan en esa dirección.

mercado y adaptan sus precios al promedio (y no necesariamente fijan las condiciones de mínimo precio). A grandes rasgos estas plantas indican el sendero que seguirá la industria en los años siguientes, pero no constituyen el "estado del arte" promedio de la industria.

El segundo grupo —mayoritario y por ende formador de las condiciones del mercado— está compuesto por empresas que perdieron recientemente el liderazgo innovativo o bien por productores cuyo objetivo es captar una tecnología y, en un muy corto plazo, operarla eficientemente. Es decir son seguidores eficientes pero con desarrollos propios que no van más allá de mejoras menores y/o de adaptaciones/optimizaciones al entorno local. Es altamente probable que sea este conjunto de firmas quienes impongan las condiciones de funcionamiento del mercado (incluso el mundial) en términos de precios, calidades, etc.

Finalmente las empresas que —por diversas razones— difieren sustancialmente del segundo grupo tienden a conformar un conjunto cuya supervivencia queda acotada a la existencia de protecciones especiales —de diversa justificación— y/o a mecanismos específicos de articulación del mercado —prestigio, control sobre la comercialización, compensación intrafirma, etc. Obviamente se trata de un grupo al menos considerado vegetativo con escasas posibilidades de liderar un proceso sostenido y autónomo de desarrollo.⁴³

¿Dónde ubicar a las empresas de los GE —consideradas individualmente— en este perfil de firmas?

Recordando que se trata de aproximaciones sin mayores pretensiones que la de delinear algunos perfiles, una primera observación gira en torno a la virtual inexistencia de firmas que se encuentren entre la elite innovadora internacional dedicada a la IyD de forma masiva. Ni las empresas alimenticias de primer nivel local ni las siderúrgicas y/o las petroquímicas en principio se encuentran embarcadas en desarrollos de tecnologías de producto o de proceso ubicadas en el terreno productivo-experimental donde operan las líderes mundiales.⁴⁴

43 Estas firmas pueden encontrar un sustento de competitividad en el acceso preferencial al abastecimiento de insumos, capaces de morigerar desventajas evidenciadas en el aspecto estrictamente productivo, como asimismo que las calificaciones de las firmas en las categorías mencionadas previamente están sujetas a frecuentes variaciones.

44 Incluso a excepción de un número reducido de plantas —elaboradoras de cerveza, de chocolates y otra petroquímica— inauguradas en 1992, en el

Un trabajo reciente —orientado hacia la industria petroquímica— (Chudnovsky, López y Porta, 1993) confirma esta percepción: el gasto que efectúan las grandes firmas del área supera largamente a la facturación total de las principales firmas argentinas pertenecientes a los grupos examinados. Por ejemplo, BASF, Hoechst, Bayer, ICI, Du Pont y Dow gastan entre 5 y 10% de sus ventas en IyD, guarismos que traducidos a dólares significan un gasto anual de entre 873 y 1.394 millones de dólares en estas actividades. Recordemos que en el caso local aun sumando las actividades de ByB, y GyZ en esta área, no se superan los 700 millones de dólares de ventas anuales. Obviamente con este perfil el tipo de actividades locales de IyD se orientará hacia procesos de optimización y eliminación de cuellos de botella. Situaciones muy parecidas pueden encontrarse en las industrias siderúrgica y automotriz.

En cambio es probable identificar algunas empresas que califiquen en el segundo de los grupos especialmente cuando el análisis de aquellas plantas establecidas en la Argentina se efectúa a partir de la segunda mitad de los años setenta. Las plantas nuevas se corresponden con un núcleo acotado de emprendimientos que fueron motorizados por los principales GE y se encuentran en dos tipos de actividades:

a) Aquellas que, habiendo sido el talón de Aquiles de la estrategia substitutiva, contaron con regímenes promocionales específicos. Acero, aluminio, papel, petroquímica y cemento son las áreas relevantes donde se produjeron estos —escasos en el contexto global— procesos de inversiones en nuevas plantas industriales;⁴⁵

último lustro ningún grupo instaló plantas nuevas y menos aún desarrolló técnicas o productos sustancialmente distintos de los vigentes en el plano internacional.

45 Sobre la evolución de las inversiones industriales puede verse Azpiazu, Visco y Fuchs (1993). Sobre una estimación de las inversiones de las principales empresas en la Argentina entre 1983 y 1988, el autor señala que del total invertido 37,4% correspondió a conglomerados empresarios; 119 empresas pertenecientes a estas organizaciones invirtieron en dicho lapso poco más de 3500 millones de dólares, mientras que 246 firmas independientes de capital nacional escasamente superaron los 1120 millones de dólares. Ello significa que en promedio los emprendimientos de los grupos económicos —unos 30 millones de dólares— superaron ampliamente al de las firmas privadas —4,5 millones de dólares—, sustentando la hipótesis de inversiones relativamente importantes en emprendimientos acotados.

b) Emprendimientos asociados con expansiones en la frontera productiva local de recursos naturales con una clara inserción en el mercado mundial. A menudo asociados con capitales extranjeros estos avances —ubicados en las producciones de aceites vegetales, pesca y pasta de papel— no se caracterizan por el dominio de tecnologías sofisticadas siendo su oferta internacional relativamente difundida.

Algunas evidencias permiten aseverar que este núcleo acotado de firmas —que son a su vez un subconjunto de las plantas industriales de los grupos— no operan, contemporáneamente, muy distanciadas de los niveles promedios del mercado internacional en algunos aspectos claves:

Tamaño y Producto

Una breve revisión de las principales plantas industriales puestas en funcionamiento desde inicios de los años setenta indica que, a grandes rasgos, exhiben tamaños que escasamente difieren de los registrados tanto en Brasil como en otros países del mundo. Apelando a la opinión de los propios empresarios —en términos de identificar el posicionamiento relativo de su planta *vis à vis* el de aquellas que consideran como sus referentes en Brasil y en cualquier otro país del mundo— los datos del cuadro 3 reflejan que tanto algunas firmas papeleras como petroquímicas, siderúrgicas, así como aceiteras no difieren sustancialmente de los parámetros internacionales.

Obviamente el tema debe ser mediatizado ya que se trata de aproximar la conducta de conglomerados de firmas a través de datos correspondientes a algunas plantas industriales de algunas empresas. En ese sentido, los datos del cuadro precedente, deben ser considerados como tentativos, dado que solamente en unos pocos casos se puede afirmar que se corresponden con plantas relevantes al interior de cada conglomerado.

La apelación a análisis más detallados a nivel sectorial permite confirmar tanto la hipótesis del escaso rezago —en tamaño de las plantas nuevas— como su disparidad con otras del mismo grupo pero de mayor antigüedad.

Refiriéndose a la actividad celulósica-papelera en un reciente trabajo se expresa: “En relación a la producción de pastas en Argentina, no sólo observamos una baja capacidad promedio sino también una alta concentración productiva. De tal modo que si excluimos a las tres plantas más modernas y que concentran 52% de la capacidad instalada

CUADRO 3. Comparación internacional
de plantas industriales de empresas seleccionadas

Planta	Año Instal.	Grupo	Part. Ventas	Producto
Acetit. Gral. Deheza	1974	Urquia	65	Ac. vegetales
Aceros Cartellone S.A.	s/i	Cartellone	s/i	Estructuras
Acindar	1977*	Acindar	75	Aceros
Alpargatas	s/i	Alpargatas	s/i	Textil
Alpargatas	s/i	Alpargatas	35	Calzado
Alto Paraná	1982	Celulosa Arg	s/i	Pasta/papel
Aluar	1974	CIPAL	s/i	Aluminio
Carboclor S.A.	s/i	Pérez Companc	s/i	Químico
Cerv. Quilmes	1992	Bemberg	55	Bebidas
CIADEA	s/i	COFAL	s/i	Automotores
Fricot Rot	s/i	ANTELO	s/i	Amortiguad.
Grafa S.A.	1926	Bunge y Born	6,5	Textil
Grafalar S.A.	1985	Bunge y Born	s/i	Textil
Indufren	s/i	Antelo	s/i	Frenos
Kicsa	s/i	CIPAL	17	Perfil/alum.
Laminfer	s/i	Acindar	3	Perfiles
Massuh	1962	Massuh	s/i	Papel
Molinos	s/i	ByB	45	Alimentos
Papel del Tucumán	1981	Bridas	s/i	Papel
Papel Prensa	1982	Clarín/Nación	s/i	Papel
Pecom NEC	1982	Pérez Companc	s/i	Electrónica
Petroken	1992	Bridas	s/i	Petroq.
Petroq. Bahía Blanca	1981	GyZ	s/i	Petroq.
Petroq. Cuyo	1988	Pérez Companc	s/i	Petroq.
Pindapoy	s/i	CEPA	s/i	Jugos
Polisur	1981	GyZ	s/i	Petroq.
Saiar	s/i	GyZ	15	Electrodom.
Sancor	1985	Sancor	s/i	Leche polvo
Sancor	s/i	Sancor	s/i	Queso
Sevel S.A.	s/i	SOCMA	s/i	Automotores
Siderca	1978*	Techint	s/i	Aceros
Tej. Arg. Noreste	s/i	Alpargatas	s/i	Textil

* Ampliadas sustancialmente entre 1976 y 1978.

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

CUADRO 3. Comparación internacional
de plantas industriales de empresas seleccionadas (continuación)

Capacidad instalada					
Unidad	Argentina	Brasil	Otro país	Brasil/ Argentina	Otro/ Argent.
Tn	1.000.000	600.000	1.000.000	0,60	1,00
Tn	2.000	15.000	25.000	7,50	12,50
Tn	900.000	650.000	1.200.000	0,72	12,50
Km	15.000	72.000	103.200	4,80	6,88
Partes	5.175.000	4.500.000	s/i	0,87	s/i
Tn	245.000	1.000.000	335.000	4,08	1,37
Tn	171.000	190.000	190.000	1,11	1,11
Tn	93.600	39.000	300.000	0,42	3,21
Hlts	4.780.000	6.500.000	4.500.000	1,36	0,94
Unidades	150.000	300.000	423.000	2,05	3,01
Unidades	1.500.000	2.700.000	12.800.000	1,80	8,53
Km	13.200	55.000	s/i	4,17	s/i
Km	9.600	8.200	s/i	0,85	s/i
Unidades	450.000	2.600.000	s/i	5,78	s/i
Tn	17.157	38.500	s/i	2,24	s/i
Tn	80.000	300.000	1.000.000	3,75	12,50
Tn	32.400	180.000	180.000	5,55	5,55
Tn	300.000	330.000	600.000	1,10	2,00
Tn	96.000	s/i	100.000	s/i	1,06
Tn	140.000	140.000	220.000	1,00	1,57
Unidades	240.000	300.000	4.000.000	1,25	16,67
Tn	100.000	100.000	100.000	1,00	1,00
Tn	245.000	s/i	700.000	0,00	2,86
Tn	70.000	260.000	100.000	3,71	1,43
Tn	70.000	200.000	s/i	2,86	s/i
Tn	80.000	s/i	120.000	s/i	1,22
Unidades	4.300.000	12.000.000	12.000.000	2,79	2,79
Tn	70.000	45.000	105.000	0,64	1,50
Tn	2.100	6.600	13.000	3,14	6,19
Unidades	136.000	300.000	423.000	2,21	3,11
Tn	660.000	650.000	800.000	0,95	1,18
Km	10.300	66.000	94.000	6,41	9,13

* Ampliadas sustancialmente entre 1976 y 1978.

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos del Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

del subsector (Papel Prensa -110.000 ton/año; Papel del Tucumán -100.000 Ton/año y Alto Paraná -240.000 Ton/año) la escala media desciende a 19.000 ton/año". "En el subsector papelerero las insuficiencias de escala se hacen más evidentes aún. El tamaño medio de las plantas es 3 veces inferior al de Brasil y más de 10 veces inferior al que se observa en los principales países productores" (Bercovitch y Chidiak, 1992).

En la industria siderúrgica, los dos emprendimientos centrales de Acindar y Siderca operan a niveles compatibles con los estándares promedios internacionales. No ocurre lo mismo con las plantas de menor porte —dedicadas a la terminación de productos— controladas por Acindar (por lo demás descentralizadas geográficamente), ni tampoco con la recientemente privatizada Aceros Paraná ex Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA).

Un perfil similar se observa en la industria petroquímica donde claramente se distinguen distintas "oleadas" de plantas industriales. A grandes rasgos las plantas instaladas en la década de los años sesenta presentan severos desvíos respecto de los parámetros internacionales en lo que hace a tamaño. En cambio, los desarrollos efectuados desde la década de los años ochenta articulados sobre la base de PGM y PBB, como otros independientes, tienen escalas más cercanas a los estándares internacionales (De Santiago y otros, 1989).

Por lo general estos productos tienen niveles de calidad estándar compatibles con los internacionales y en varios casos cuentan con las respectivas normas internacionales (ISO 9000 y otras referidas a actividades específicas).

Pero este posicionamiento se ve en parte oscurecido por *el perfil* de las producciones donde se verifica este achicamiento del "gap" respecto de los competidores internacionales: se trata, como se desprende del cuadro, de actividades muy ligadas al comercio internacional con una escasa diferenciación simultáneamente con un inadecuado desarrollo de las actividades de mayor complejidad que le siguen en la cadena productiva. En otras palabras, su eventual excelencia productiva encuentra su techo en las competitivas condiciones del mercado internacional y no se potencian en otras actividades de mayor complejidad que las cuentan como sus insumos principales.

Por el contrario, a medida que el análisis se oriente hacia producciones de bienes finales —como el caso de las automotrices las manufactureras finales de la metalurgia, las textiles, e incluso algunos

electrónicos— el “gap” crece considerablemente sugiriendo condiciones iniciales desfavorables en el plano tecnológico difícilmente descontables con cambios menores locales o minimizables a través de mecanismos monetarios (que por lo demás tienen un costo social pagado internamente). En otras palabras, si la escala local es sustancialmente menor que la internacional mayor es la necesidad de contar con otros argumentos (espurios o no) que posibiliten la competitividad de las firmas.

Productividad física de los factores

No existen estudios sistematizados y globales referidos a la productividad física de las plantas industriales argentinas. No obstante algunas estimaciones relativamente recientes indicarían que en casos puntuales no difieren sustancialmente de los parámetros internacionales y que, en todo caso, por su magnitud pueden ser atribuidos a las especificidades de las plantas. Obviamente y en relación con el tema GE, las menores dispersiones están referidas al conjunto acotado de plantas construidas (o remodeladas sustancialmente en las dos últimas décadas).

De acuerdo con datos puntuales todo parece indicar que la reactivación del último bienio, sumado a la incorporación de inversiones marginales y cambios organizacionales permitió mejorar la productividad respecto de los estándares de fines de los años ochenta. Queda por considerar cómo califican estas condiciones cuando el punto de referencia es el mercado internacional.⁴⁶

En el mundo de la siderurgia los rendimientos de las empresas Acindar y Siderca, en los procesos de reducción y aceración, no sólo alcanzaron los niveles estándares internacionales sino que superaron largamente (en el entorno de 30%) los registros medios contenidos en

⁴⁶ Es ilustrativo el punto de vista del Presidente de Celulosa Argentina “Estábamos produciendo 20 ton/hombre por año y hoy llegamos a las 60 ton/hombre, aunque no estamos en los niveles internacionales: nos faltan 20 toneladas más, que alcanzaremos a fines de 1994”. Recordando que esta planta integra el grupo de aquellas ingresadas en los años setenta al mercado, la frase sintetiza lo que parece ser un comportamiento general: mejoras sustantivas respecto al pasado, pero aún no suficientes como para competir exitosamente en el mercado externo (que por lo demás es altamente competitivo para productos poco diferenciados) (*Prensa Económica*, 1994b).

los catálogos originales de los equipos. Obviamente ello deriva en un incremento en la capacidad operable con el consecuente incremento de la productividad de la mano de obra. En este último plano cabe destacar que la reciente reactivación del mercado local indujo a un incremento sustancial de la producción que ante el mantenimiento (e incluso reducción) de los planteles laborales se traduce en un notable aumento de la productividad media de la mano de obra (Azpiazu y Bisang, 1992). Más aún incluso considerando sectores específicos de las plantas integradas —como la planta de reducción directa— los indicadores horarios se cuentan entre los más eficientes a nivel mundial para ese tipo de tecnología (que por lo demás ingresó al mercado a inicios de los años setenta y fue rápidamente captada por las dos firmas privadas líderes argentinas).⁴⁷

Algo similar ocurre en la planta productora de aluminio primario —Aluar—, donde —a partir de cierta excelencia inicial— los incrementos en el rendimiento de la mano de obra y en la producción por hora de las cubas creció en alrededor de 30% a lo largo de la última década (Bisang, 1993). Un estudio sobre su productividad física ubica convenientemente a la firma en el escenario de las principales empresas productoras mundiales (Commodities Research Unit, 1991). En ambos casos —siderurgia y aluminio— las plantas son relevantes en la facturación global de los respectivos grupos.

No se cuentan con estimaciones de los rendimientos físicos de las plantas petroquímicas más recientes pertenecientes a los GE —caso Polisar, Ipako, Petr. Cuyo e incluso la propia PBB y PGM— pero a juzgar por la opiniones empresarias en el caso de las plantas de reciente data, sus rendimientos no difieren sustancialmente de los niveles internacionales. Un perfil similar puede considerarse para la industria celulósica y papelera cuando el análisis recae sobre las plantas erigidas en los años ochenta.

Finalmente, tanto las aceiteras como las pesqueras operan con rendimientos estándares compatibles con los registrados en Estados Unidos y otros países productores. En estos casos, la menor sofisticación

47 Sobre el posicionamiento de las plantas siderúrgicas argentinas en el contexto internacional puede verse Bisang (1989) donde se ilustra sobre el proceso de rápida captación de las tecnologías de reducción del mineral y fundición por hornos eléctricos de ultra potencia adoptadas por Acindar y Siderca en sus ampliaciones de los años 1977/79.

de proceso y producto tiende a desplazar la competitividad hacia factores relacionados con el entorno (transporte, mercado de las semillas, permisos de capturas, sistemas de financiación y logística, etc.). Sobre el caso de las empresas aceiteras cabe destacar que su expansión local comienza en la segunda mitad de los años setenta, a partir de algunas experiencias tecno-productivas previas en otros aceites vegetales (maní y en menor medida girasol). Impulsado por la demanda internacional del producto y el favorable tratamiento impositivo local, las empresas productoras instalaron plantas industriales de porte y tecnología acorde con los niveles internacionales. Más aún, en varios casos se cuentan entre las de mayor capacidad instalada del mundo superando el promedio de las empresas norteamericanas (PNUD/Secretaría de Programación Económica/IICA, 1993).

En suma, desde la óptica del conjunto se trató de la instalación de algunas plantas que se destacaron del promedio del parque industrial local sobre la base de la importación del grueso de la tecnología y los equipos y un posterior esfuerzo de aprendizaje y mejora local. Sin duda, este núcleo de plantas comparte con algunas subsidiarias de empresas multinacionales, el conjunto más moderno —desde el punto de vista tecno-productivo— del sector industrial argentino.

Pero una rápida mirada sobre el conjunto de las plantas industriales pertenecientes a las distintas firmas que componen los GE parece indicar que el universo examinado previamente si bien puede ser considerado importante en lo individual cubre sólo una parte del conjunto. Más allá de los datos relevados en términos de tamaño del cuadro 3 no se cuenta con información acerca de su posicionamiento tecnológico.

En términos del tamaño de planta, algunos casos indican una notable distancia respecto de los parámetros internacionales, aún incluso para aquellas dedicadas a producciones asociadas con el sector primario. Ocurre que diferencias de tamaño de más de 10 veces, ubicadas en sectores dominados por las escalas, y equipamientos con varias décadas de antigüedad inducen a suponer la existencia de fuertes desventajas iniciales respecto de los parámetros internacionales. El tema parece cobrar más relevancia si se le adicionan algunas firmas estatales recientemente privatizadas —que por diversos motivos no habían efectuado inversiones en la última década—.

Una particular mención merecen —por su relevancia y perfil— las empresas centrales que conforman los grupos Antelo y SOCMA. Las

plantas industriales iniciales provienen de la década de los años sesenta; fusiones —Fiat/Peugeot— y ampliaciones si bien modificaron el espectro están lejos de conformar “greenfield” ideados dentro de la lógica moderna de la industria automotriz —líneas de montajes con elevados y aceitados sistema de subcontratación coordinados desde una central con gran capacidad de modificar el mix de producción con mínimos tiempos— sino más bien adaptaciones a algunos de estos conceptos sobre la base de equipos de más de tres décadas de antigüedad. En lo sustantivo, si bien efectuaron procesos de inversiones e incorporaciones de tecnologías blandas, en general operan dentro del perfil de plantas alejadas de la escala óptima de producción, más orientadas hacia la diversificación.⁴⁸ Obviamente ello, sumado a otras características estructurales de largo plazo —conformación de redes de subcontratación, localización, etc.— afecta negativamente la productividad de ambas firmas.⁴⁹

Este perfil comparativo de trazo grueso con el escenario internacional no impide sin embargo constatar que los cambios estructurales ocurridos en el sector tienden a delinear un modelo actual que implica, en algunos aspectos, un menor retraso respecto de años previos.⁵⁰ Inicialmente cabe mencionar que ambos grupos mantienen una fluida provisión de tecnología de proceso y fundamentalmente de producto con sus socios —Fiat y Renault—. En los últimos años, y en un proceso que tiene como marco cambios no menores en el plano regulatorio —tendien-

48 En el caso de Sevel el tema tiene una variante adicional: dado que esta firma originalmente surge como la fusión de Peugeot y Fiat, cuenta con dos plantas industriales geográficamente separadas por una gran distancia.

49 Apelando a las comparaciones internacionales y siempre advirtiendo que se contrasta el resultado de dos funciones de producción distintas cabe señalar que Sevel emplea unos 29 hombres para construir un coche, mientras que CIADEA lo hace con poco menos de 20. Algunas informaciones internacionales indican que las empresas japonesas y alemanas de primera línea emplean entre 11 y 13 hombres. Sin duda ello es representativo de un gran número de razones —encabezadas por la forma de organización global de la producción—, pero no es menos cierto que en condiciones de economía abierta ambos competirían en idéntico mercado —aun suponiendo que se trata de productos homogéneos.

50 En la *Memoria y Balance de 1992*, CIADEA informa que redujo el número de horas dedicadas a la fabricación de un automóvil de 22,8 en 1991 a 18,8 en 1992.

do hacia una menor integración con partes locales y una mayor complementación externa en base a intercambios compensados— ambas firmas redujeron su “mix” de producción y centraron sus lanzamientos en productos no alejados de los estándares mundiales. Además, al ingresar a mecanismos de compensación —exportación/importación— tanto sus empresas controladas como los demás autopartistas “aggiornaron” su producción como única alternativa de ingresar al mercado globalizado. Más aún, casos como la fábrica de motores (SOCMA/FIAT) CORMEC son de reciente data y como tal operan con estándares internacionales.⁵¹

Sin duda ello modifica el esquema vigente en el período sustitutivo (elevada protección con producciones altamente integradas localmente cuyo destino era el mercado local) ya que si bien reduce el esfuerzo tecnológico de adaptación para producir coches a escala y con rasgos localistas, induce, a su vez, a la incorporación de productos y procesos de producción acordes con los estándares internacionales.

En suma, de las consideraciones previas y siempre en el plano presuntivo por tratarse de un fenómeno muy amplio, sujeto a excepciones y aún en plena evolución, cabe extraer las primeras conclusiones sobre algunos aspectos del posicionamiento y la conducta de los GE examinados:

a) En el interior de los grupos conviven —más aún después de la “oleada” de privatizaciones— distintos estadios de desarrollo y posicionamiento tecnológico entre los cuales sobresalen algunos emprendimientos por su excelencia y otros por sus deficiencias;⁵²

51 Esto forma parte de una lógica global que tiende a eficientizar prioritariamente la producción de autopartes sobre la automotriz. Todo parece indicar que el sector automotriz necesariamente debe integrarse a espacios ampliados sobre la base de especialización de modelos y fuerte intercambio de autopartes. Es a partir de ello que se explica el sentido de las modernizaciones que desde mediados de los ochenta se llevan a cabo prioritariamente en la producción de autopartes. Casos como las inversiones en Met. Tandil, ILASA o Fric Rot e incluso la propia instalación de CORMEC forman parte de esta lógica general que necesariamente afecta el perfil tecnológico del sector (Kosacoff, Todesca y Vispo, 1991).

52 Un grupo puede contar con una firma como Siderca considerada entre las cinco más eficientes de su tipo a nivel mundial y Aceros Paraná o Ferroexpreso Pampeano con desfasajes iniciales muy significativos.

b) La supervivencia de las firmas y/o plantas menos eficientes en el período de reconversión, guarda una alta dependencia de la conformación global del grupo y su articulación con el resto de las actividades. En otras razones ello puede deberse a:

i) la existencia de quebrantos que son compensados al interior del grupo por plantas más eficientes;

ii) que las firmas deficitarias formen parte de procesos de producción que diluyan estas ineficiencias en el producto final sobre la base de participación en mercados finales no transables, el control de las redes de comercialización, etc.;⁵³

iii) que las firmas operen directamente en mercados de productos no comerciados internacionalmente. Sin duda esta tipología de firmas está integrada por varias de las empresas recientemente privatizadas, que pasaron a manos de los GE locales;

iv) la presencia de marcos regulatorios específicos que permitan el acceso a cuasirrentas monetarias capaces de subsanar en exceso las menores productividades físicas. En tal sentido cabe recordar algo que se expresara al inicio del presente capítulo: una parte sustantiva de los ingresos de los grupos proviene tanto de mercados no transables por las características de los productos como de otros que aún en el marco del llamado proceso de desregulación de la economía cuentan con mecanismos regulatorios específicos.⁵⁴

53 Es probable que la planta productora de Papel Prensa (Grupo Clarín) no integre necesariamente la elite de las plantas industriales más eficientes de la Argentina. No obstante ello al estar integrada a la producción de periódicos —recordemos que tres de los diarios más relevantes de la Argentina son a la vez los accionistas principales de la firma— y al ser éstos no transables permiten que la planta pueda operar. Algo similar ocurre con Ledesma donde la integración con el complejo azucarero le brinda la materia prima a bajo costo (el bagazo de caña de azúcar).

54 Por su magnitud económica hay dos casos que se destacan claramente en esta tipología: el sector telecomunicaciones y las empresas automotrices. En el primero de ellos y aun considerando que se encuentran en un proceso de modernización, el parque telefónico de la Argentina guarda un considerable retraso respecto de los niveles internacionales; sin embargo, a partir de una serie de condiciones fijadas en los pliegos de licitación —referidas al nivel de las tarifas como al virtual monopolio de explotación durante la concesión— estas empresas exhiben uno de los mayores índices de rentabilidad de las firmas locales. Un perfil parecido parece registrarse en los dos grupos automotrices locales. Se trata —como se expresara previamente— de plantas industriales

c) Es probable que los casos que no ingresen dentro de estas dos grandes tipologías operen bajo condiciones de economía abierta, pero sus estándares tecnológicos le permitan soportar esa situación o bien registren considerables "gap" tecno-productivos pero operen —por razones específicas o por el marco regulatorio— con escasa presión de la oferta importada, se encuentren sometidas a una intensa presión para efectuar un rápido proceso de reconversión o bien ser enajenadas.

3. Grupos económicos locales y dinámica tecnológica

Más allá de algunas impresiones sobre el estado actual del posicionamiento de los grupos y sus empresas en el plano tecno-productivo, cabe finalmente efectuar algunas consideraciones sobre la dinámica que adquiere este proceso tanto en base al pasado reciente (coincidente con la instalación de las plantas de insumos industriales) como a algunos proyectos futuros.

El punto de contrastación es la lógica delineada por las empresas pequeñas y medianas que habían alcanzado su cenit a inicios de los años setenta en el marco de la última etapa del proceso sustitutivo. Partiendo de tecnologías retrasadas, esta lógica indicaba que los productores efectuaron un proceso de aprendizaje e implementación de cambios menores teniendo como telón de fondo un mercado pequeño y altamente protegido. Por el contrario, el punto de partida tiene, en parte, como epicentro GE con niveles de facturación total sustancialmente superiores. Obviamente ello —sumado a otras condiciones entre las que sobresalen nítidamente el nuevo contexto internacional y

que en lo sustantivo responden a la lógica de la sustitución de los años setenta: un tamaño claramente inferior al óptimo internacional y una organización de la producción divergente de la adoptada por la industria líder internacional. Aún considerando que la reactivación del mercado del último bienio tendió a morigerar la disparidad registrada entre la productividad local y la internacional y que se han obtenido mejoras en la productividad de los factores, se trata de plantas que competirían con serias dificultades en condiciones plenas de economía abierta. A partir de este panorama, no cabe duda de que una parte sustancial de la rentabilidad de Sevel y CIADEA —unos 60 millones de dólares/año produciendo alrededor de 150.000 unidades— está fuertemente asociada con la vigencia de un régimen sectorial específico.

la redefinición del rol del estado local en la economía— induce a pensar en una conducta diferencial para estos agentes que puede aproximarse examinando su comportamiento a lo largo de las últimas décadas. En un proceso aún en formación y de gran complejidad y heterogeneidad interna pueden identificarse algunos rasgos comunes:

a) El núcleo de la tecnología —esto es el diseño de la función de producción, los equipos y una mínima asistencia inicial— proviene del exterior. Por lo general se trata de tecnologías altamente probadas adquiridas a operadores internacionales de primera línea. A grandes rasgos y en proporciones variables, la capacidad local se circunscribió a las obras de infraestructura y en algunos casos, al despiece de las compras y su complementación en la nueva planta. En otras palabras el cuerpo básico de la tecnología provino del exterior. (Bisang, 1989; López, 1994; Bercovich y Chidiak, 1992. En varios casos —especialmente en las empresas petroquímicas— la forma de acceso a esas tecnologías fue la asociación con empresas internacionales que operaban en dichas actividades desde hacía varios años;

b) A posteriori de la instalación, varias de estas plantas efectuaron esfuerzos tecnológicos —catalogados como menores desde la perspectiva global— tendientes tanto a obtener los parámetros internacionales de productividad indicados en los equipos originales, mejorarlos y/o ampliar el mix de producción. Para ello, las empresas se basaron principalmente en algunos grupos propios de desarrollo —siempre muy emparentados con la operatividad diaria de las firmas y a menudo alejados de las tareas de investigación asociadas con nuevos procesos y/o productos— y en muy menor medida en la asistencia de los organismos de CyT del sector público. En este último plano, el caso de mayor relevancia fue la experiencia de la Planta Piloto Química y el Polo Petroquímico.

Aun así, la evidencia empírica disponible revela que los esfuerzos adaptativos de cierta magnitud quedan acotados a un número reducido de casos; por lo general, el patrón apunta a cambios de escasa significación —generalmente a nivel de optimización de procesos— que acotan fuertemente el eventual “spill over” de esta actividad sobre el resto de los sectores económicos;

c) Tratándose de insumos industriales de uso difundido o de commodities de origen primario, estos productos rápidamente alcanzaron los estándares internacionales, más aún si se considera que los mercados externos son (o han sido en un pasado reciente) el destino obliga-

do de una parte sustancial de la producción. Como tales y para aquellos que provienen del campo estrictamente industrial alcanzan las respectivas normas internacionales de calidad;

d) En varios casos existían capacidades tecnológicas previas, así como avances en producciones conexas. Algunas petroquímicas, las papeleras y las siderúrgicas surgieron como extensiones complementarias de esquemas de producción previos.⁵⁵ Es decir que los avances se enmarcan en senderos evolutivos que lejos de ser fenómenos puntuales aparecen como acumulativos a lo largo del tiempo;

e) En algunas experiencias productivas —como el papel de diario, el aluminio primario y las empresas petroquímicas— los instrumentos legales de promoción preveían la construcción de capacidades instaladas predeterminadas que, por lo general, eran compatibles con los estándares vigentes en los años setenta y en varios casos inducían a las firmas a volcar excedentes a los mercados externos, dado lo exiguo de los consumos locales. En otras palabras, en estos emprendimientos la inexistencia de problemas de escala estuvo asociada al perfil del marco regulatorio que rodeó su surgimiento.

De esta forma todo indica que la expansión de los años ochenta se basó en la importación de tecnología —selectiva en muchos casos y elegida sobre la base de experiencias previas— a partir de la cual se inicia un proceso —en algunos casos con apoyo de instituciones públicas— de cambios menores que permitan no sólo operar eficientemente la planta sino además mejorar los rendimientos estándares. Al amparo del mayor tamaño alcanzado por los conglomerados de empresas (económico y de dominio de acervos tecnológicos previos), esta tendencia a abastecerse de tecnologías en los mercados externos —de forma selectiva— parece verse reforzada con la nueva “oleada” de incorporación de firmas asociada con las privatizaciones. En efecto, en varios casos —por imposición de los pliegos de licitación— necesariamente se incorporan operadores técnicos del exterior. De este modo —y como puede verse en el cuadro 4— se consolida la tendencia a esta-

55 Así Siderca y Acindar operaban en los tramos finales de las producciones siderúrgicas desde la década de los cincuenta, Papel Prensa aparecía como la complementación de la producción de periódicos, Celulosa con la producción de pasta de papel, Roemmers con la producción de principios activos (Maprimed), entre otros instalan sus plantas como intentos de avances en la integración de sus esquemas productivos.

CUADRO 4. Algunas asociaciones de los grupos empresarios locales con firmas extranjeras

Compañía internacional	Origen	Compañía local	Actividad	Participación del cap.
Lyonnais des Eaux Dumez	Francia	Aguas Argentinas (SCP)	Agua potable	28% de las acciones
Crow Corn	E. Unidos	Aluplata (CNPC)	Manuf. metálica	50% de las acciones
CFI/Midland Bank	E. Unidos	Argentine Private Devel. Trust	Inversiones	s/i
Repsol S.A.	España	Astra - YPF Vizcacheras (ASTRA)	Inversiones	50% de las acciones
Burlington Northern Railroa	E. Unidos	Central Argentino (B. Roggio)	Ferrocarril	s/i
Endesa	Chile	Central Costanera (CNPC)	Electricidad	50% de las acciones
Duke Power Co.	E. Unidos	Central Güemes (Acindar)	Electricidad	25% de las acciones
Quintana Petroleum	E. Unidos	Cía. General de Combustibles	Electricidad	28% de las acciones
Corpoven S.A.	Venezuela	CNPC	Petróleo	50% de las acciones
Pet. Santa Fe	E. Unidos	CNPC - YPF El Tordillo	Extrac. petróleo	20% de las acciones
Energy Development Co.	E. Unidos	CNPC - YPF El Tordillo	Extrac. petróleo	12,5% de las acciones
Oxy Co.	E. Unidos	CNPC - YPF Puesto Hernández	Extrac. petróleo	40% de las acciones
Regis Renault	Francia	COFAL	Automotriz	33% de las acciones
China Nat. Fisheries	China	Copedeca (Bridas)	Pesca	50% de las acciones
Fiat Spa	Italia	CORMEC (SOCMA)	Motores	s/i
Societa Italiana per il Gas	Italia	Dist. de Gas Cuyana (Socma)	Transp. de gas	25% de las acciones
Iberdrola	España	Dist. de Gas del Litoral (GyZ)	Distr. de gas	20% de las acciones
Tractebel	Bélgica	Dist. de Gas del Litoral (GyZ)	Distr. de gas	40% de las acciones
GASCO	Chile	Dist. de Gas del Noroeste (Cartellone)	Distr. de gas	40% de las acciones
Italgas	Italia	Dist. Gas Centro (SOCMA)	Distr. de gas	25% de las acciones
Houston Industries Inc.	E. Unidos	EDELAP (Techint)	Electricidad	49% de las acciones
Electricité de France	Francia	Edenor (Astra)	Electricidad	25% de las acciones
Psi Resources/Chilectra	EEUU/Chile	Edesur (CNPC)	Electricidad	8% de las acciones
Iowa Intertate Railroad	E. Unidos	Ferroexpreso Pampeano (Techint)	Ferrocarril	2% de las acciones
Canac Railway	E. Unidos	Ferrosur (Fortabat/Acindar)	Ferrocarril	Ninguna
Gas Natural SDG	España	Gas Nat. Bs. As. Norte (SCP)	Distrib. gas	51% de las acciones

CUADRO 4. Algunas asociaciones de los grupos empresarios locales con firmas extranjeras

Compañía internacional	Origen	Compañía local	Actividad	Participación del cap.
Samaho	Corea	Harengus (Bridas)	Pesca	
Koopers	USA	Ipako (GyZ)	Petroquímica	s/i
Camea (ARG)	Canadá	KICSA (CIPAL)	Manuf. aluminio	Fusión de empresas
GAMESA	España	Matric. Austral (COFAL)	Autopartes	50% de las acciones
British Gas	UK	Metrogas (Astra/CNPC)	Distr. gas	40% de las acciones
Mexpetrol S.A.	México	Mexpetrol Argentina (Astra)	Ext. de petróleo	s/i
Miles	USA	Milar (Arcor)	Enzimas	s/i
Amcorp S.A.	Sudáfrica	Minera Mincorp (CNPC)	Minería	49% de las acciones
Agra Co.	USA	Pecom (Agra (CNPC)	Agropecuaria	vinculada
NEC	Japón	Pecom NEC (CNPC)	Telefonía	
Shell	USA	Petroken (GyZ)	Petroquímica	51% de las acciones
Cable et Radio	Francia	Telecom (CNPC)	Telefonía	
Alcatel	Francia	Telettra / Alcatel (Techint)	Comunicaciones	51% de las acciones
Sirti Spa	Italia	Telays (CNPC)	Serv. telefónicos	50% de las acciones
Novacorp International	USA	Trans. Gas del Norte SA (TEch/SCP)	Transporte de gas	25% de las acciones
Enron	USA	Trans. Gas del Sur (CNPC)	Dist. gas	25% de las acciones
Western Union Service	USA	ITRN (Socma)	Servicios de Com.	s/i
Waste Management	USA	Manliba (Socma)	Limpieza	41% de las acciones
Sintel	España	SIETEL (Socma)	Telefonía	s/i
Fiat	Italia	RIMACO (Socma)	Seguros	s/i
Bell South/Motorola	USA	Movicom (Socma)	Telefonía	s/i

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Datos del Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires; Ministerio de Economía, *Informe sobre privatizaciones al 31/12/1992*, Buenos Aires, 1993; y *Revista Apertura* Nº 43, mayo de 1993.

blecer acuerdos societarios (como una de las formas de captación de tecnología) con firmas de capital extranjero.

En esa dirección y así como las aceiteras, varias papeleras, las siderúrgicas y las petroquímicas adquirieron la “main technology” de oferentes internacionales en la segunda oleada de incorporación de firmas en la década de los setenta/ochenta; a inicios de los noventa el “aggiornamiento” de las ex empresas estatales tiene un alto componente de “ingeniería” externa.

¿Significa esto que los GE —con las obvias heterogeneidades— no disponen de equipos propios de IyD?

Alguna información captada recientemente indica que, en general a nivel de planta, todos los GE cuentan con pequeños equipos (formalizados de diversas maneras) dedicados a estas tareas. A excepción de dos firmas, éstos no superan las 100 personas, mientras que el grueso se ubica entre 30 y 50 personas. En su conjunto y para una treintena de empresas pertenecientes a los grupos más relevantes, se conforma un conjunto de unas 1.000 personas sobre un total de empleo de poco más de 30.000, esto es, la gente dedicada a IyD no supera 3,5% del total (cuadro 5).

Este indicador, aun considerando que es un aproximador a las tareas de desarrollo tecnológico realizadas por las firmas, examinadas en el contexto parece delinear un proceso basado en:

a) efectuar de manera sistematizada e incorporada a los organigramas funcionales de la empresa, en mayor o menor medida, algún esfuerzo en el terreno tecnológico;

b) a juzgar por los recursos humanos involucrados no están interesadas en nuevos desarrollos de procesos o de productos. En efecto, las grandes compañías automotrices internacionales dedicadas al lanzamiento de nuevos productos cuentan con equipos de investigación y desarrollo que superan largamente el millar de personas; algo similar ocurre en los desarrollos de los plásticos, los productos farmacéuticos e incluso las fibras textiles sintéticas;

c) unido a la importación de los componentes centrales de la tecnología y sumado a la existencia de socios externos —incorporados en varios casos como operadores tecnológicos o suministradores de tecnología— estos grupos propios parecen dedicados a la adaptación y optimización de los procesos y/o a los cambios menores de los productos.

En suma, a diferencia de la lógica previa, todo parece indicar que

CUADRO 5. Personal ocupado en IyD. Empresas seleccionadas. Año 1992
(unidades y porcentajes)

Empresa	Grupo	Mano de obra			Particip. en vtas. Total
		Total	IYD	%	
Ac. Gral Deheza	Urquia	540	7	1,30	62,0
Acindar	Acindar	1336	42	3,14	75,3
Alba	ByB	1045	69	6,60	8,4
Aluar	Cofal	1209	40	3,31	61,5
Arcor S. A.	Arcor	2247	18	0,80	s/i
Arcor S. A.	Arcor	637	20	3,14	s/i
Bridas	Bridas	683	38	5,56	76,8
CIADEA	Antelo	6303	150	2,38	82,0
FATE	CIPAL	1113	3	0,27	21,8
Fric Rot	COFAL	365	15	4,11	4,5
Frig. Rioplatense	Huancayo	1050	13	1,24	s/i
Gatic	Gatic	650	13	2,31	65,0
IMPISA	Pescarmona	844	151	17,89	40,1
Indufren	Antelo	600	60	10,00	3,2
Lab. Bagó	Bagó	356	11	3,09	75,1
Metalurgia Tandil	COFAL	698	9	1,29	s/i
Papel Prensa	Clarín/Nación	433	16	3,70	s/i
Parafina del Plata	SC. del. Plata	190	7	3,68	2,4
PASA	CNPC	965	4	0,41	s/i
Peñaflor	Peñaflor	358	33	9,22	s/i
Petroq. de Cuyo	CNPC	267	4	1,50	s/i
Petroq. Río III	ByB	319	8	2,51	s/i
Philco Ushuaia	SOCMA	868	85	9,79	8,6
Polisur	GyZ	388	4	1,03	s/i
Quilmes	Quilmes	1294	28	2,16	48,5
Química Montpellier	Bagó	422	6	1,42	9,5
Roemmers	Roemmers	729	45	6,17	87,5
Sevel	SOCMA	4466	56	1,26	66,5
Telettra	Techint	190	20	10,53	s/i
Zanella	Zanella	664	21	3,16	81,2
Total		31.209	998	3,19	

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Datos del Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

los GE —ya sea por tamaño, conexiones internacionales, acuerdos societales con firmas extranjeras, etc.— tienden a operar como usuarios de tecnologías provistas por un mercado externo más fluido (para sus requerimientos) dedicando esfuerzos marginales a su optimización tanto a nivel operativo como de ensamble con las demás producciones del grupo. Tendiendo a integrarse a un mercado ampliado priorizan la captación de tecnologías probadas por sobre su generación interna. En este plano y conforme a su tamaño, desarrollo previo y conocimientos técnicos, aparecen como excelentes compradores de tecnología internacional. En su dinámica y probablemente asociado al momento de fuerte incorporación de nuevas firmas, apuntan además a incorporar tecnologías blandas —de libre difusión y escaso requerimiento de capital— en la búsqueda de optimización del funcionamiento de conjunto de actividades de los grupos. En estos casos —y siempre respetando la existencia de heterogeneidades— por diversas razones prefieren recurrir a expertos exógenos a la organización antes que desarrollarlos —como en varios casos ocurrió en el modelo previo— internamente vía sistemas de prueba y error. Finalmente y a excepción de un par de casos aislados —relacionados con la petroquímica, la siderurgia y en menor medida el papel— no existen contactos permanentes y de gran significación entre estos conglomerados de firmas y los entes oficiales encargados de la generación/difusión de tecnología; por el contrario todo indica que para este perfil de agente económico —habitado a operar en mercado de bienes y capitales internacionales— los interlocutores válidos son los grandes proveedores internacionales de tecnología, varios de los cuales los cuentan como socios en emprendimientos locales y/o internacionales.

E. Inserción internacional

El proceso de inserción de los GE locales al escenario internacional no aparece como aleatorio o circunstancial sino que se inscribe en una tendencia que lleva varias décadas. Tiene como telón de fondo cierta asincronía entre el tamaño que van adquiriendo estas organizaciones y las posibilidades de absorción del mercado local. En otras palabras, las actividades de estas organizaciones crecientemente van encontrando limitaciones en el tamaño de la demanda interna hecho que —además de incidir sobre su diversificación productiva— induce a

su inserción en los espacios internacionales. Si bien este proceso está mediatizado por múltiples factores —políticas públicas, nivel de determinados parámetros macroeconómicos, cariz de los marcos regulatorios locales e internacionales, etc.— y de hecho tiene, ineludiblemente, su base en participaciones relevantes en el mercado local, no es menos cierto que tiende a consolidarse diferenciándose de la dinámica que caracterizaba a las firmas a lo largo del proceso sustitutivo. Se inscribe, además, y posiblemente con rasgos propios desde la perspectiva de un país menos desarrollado, en la lógica de la globalización que crecientemente anima a los mercados mundiales.

Su materialización se manifiesta en tres planos complementarios:

- a) las corrientes comerciales;
- b) el flujo de capitales (especialmente en su uso como fuente local de financiación); y
- c) las inversiones directas en el exterior, ya sea en el plano financiero, el productivo y/o el estrictamente comercial.

1. Comercio exterior

Recordando lo expresado inicialmente los grupos seleccionados de acuerdo a su operatoria preponderantemente industrial y de capital local son responsables de casi 2.800 millones de exportaciones y poco más de 1.850 millones de dólares de importación, con lo cual arrojan —en 1992— un saldo positivo de su interacción con el exterior del orden de los 900 millones de dólares.

Esta fotografía del conjunto —claramente divergente del comportamiento del sector industrial en su conjunto que exhibe un saldo deudor de casi 6.000 millones de dólares— encubre variadas heterogeneidades entre los grupos. Su identificación permite delinear un primer panorama complementario de los sectores donde estas organizaciones encuentran —bajo las actuales condiciones locales e internacionales— su especialización.

Por el lado de las exportaciones, un primer conjunto está conformado por grupos cuyo eje de actividad está emparentado con los recursos primarios. Sin duda grupos como Urquía, Moreno o CEPA aparecen liderando este conjunto con coeficientes de exportación superiores a 70%; con valores menores —en el entorno de 30%— aparecen Compañía Pérez Companc, Astra, Bidas y Comercial del Plata,

como fruto de las colocaciones de productos petroquímicos, petróleo y pesca.

Complementariamente, un segundo conjunto exhiben coeficientes de exportación ubicados entre 10 y 20%, a la vez que se manifiestan como activos importadores. Estos grupos (SOCMA, COFAL, CIPAL, Alpargatas) —dedicados en su casi totalidad a actividades netamente industriales— exhiben como tales fuertes déficit en su relación comercial con el exterior, especialmente cuando operan en las actividades metalmecánicas.

Finalmente, para una porción relevante de estos conglomerados de firmas, los mercados externos ocupan una ínfima porción de sus ventas. Probablemente afectadas por el dinamismo evidenciado por el consumo interno en el bienio 1990-1992 y sumado a las características de escasamente transable propias de algunos productos —como el cemento, construcciones, y/o servicios—, grupos como Bemberg, Sancor, Mastellone, B. Roggio, los laboratorios Roemmers y Bagó y Gatic y las editoriales Clarín y Nación— exhiben mínimos coeficientes de exportación. Algunos de estos grupos —como Fortabat, Bemberg y los laboratorios medicinales— tampoco muestran un grado elevado de importaciones. En otras palabras, su ámbito de actividad es casi exclusivamente el mercado local. En cambio, otros casos, como las dos empresas lácteas, son fuertes importadoras, avaladas —circunstancialmente— tanto por el dinamismo de la demanda local como por las posibilidades de acceso a materia prima externa a precios convenientes.

De esta forma una primera aproximación al tema indica que si bien existen organizaciones fuertemente superavitarias con el exterior, ello responde a un conjunto muy acotado de casos, que a su vez son de significativo peso económico.

Complementariamente a este análisis —probablemente algo sesgado por los problemas de captación de información—, cabe examinar la conducta de firmas pertenecientes a estos grupos en lo referido a su comercio exterior.

Un conjunto seleccionado de firmas exhibe una operatoria claramente divergente con la evidenciada por la mayoría de los grupos. Así lo parece confirmar la conducta de una treintena de empresas industriales, que en su conjunto, colocan en el exterior casi 2.000 millones de dólares y son las responsables de importaciones por poco más de 1.600 millones de dólares. El análisis del balance comercial de estas

empresas —cuadro 6— resulta por demás ilustrativo; la identificación de sus actividades como asimismo de sus orígenes permite ajustar el perfil de especialización externa de estas organizaciones.

Poco más de la mitad de las firmas exhiben saldos comerciales positivos. Estas firmas, encabezadas por las aceiteras y a excepción de Siderca, se dedican a actividades vinculadas de forma directa y/o indirecta (como la petroquímica) a las favorables dotaciones de recursos naturales locales. Se circunscriben a las exportaciones de aceites, pesca, petróleo y sus derivados y algunos productos petroquímicos. Individualmente exhiben un alto coeficiente de exportación, a la vez que sus requerimientos de productos importados son mínimos.

Este panorama, lentamente tiende a oscurecerse si se considera que se trata, en general y siempre con la excepción de Siderca, de actividades generadoras de poco valor agregado y escasamente pasibles de ser integradas a redes de subcontratación. A poco de relacionarlas con algunos aspectos tratados en el acápite anterior surge una correspondencia casi perfecta con las plantas industriales instaladas en las últimas dos décadas y que mantienen un menor retraso respecto de los estándares internacionales.

En esa dirección, a medida que se avanza en grados de complejidad industrial y se acentúa la preponderancia de plantas con más antigüedad comienzan a aparecer los saldos negativos en su relación comercial con el exterior. Se trata casi perfectamente de la contracara del grupo anterior: a medida que se ingresa al terreno estrictamente industrial —alejándose de las posibilidades de recursos naturales abundantes y baratos y como contracara del perfil tecnológico— en producciones de alto valor agregado y eventuales generadoras de externalidades a través de todo el tejido industrial los saldos se toman fuertemente negativos. Los casos más relevantes se ubican en las producciones de bienes finales. Sobre este último punto cabe señalar que, en principio y a juzgar por este reducido núcleo de firmas, los elevados coeficientes de importación sobre ventas revelarían una tendencia hacia el reemplazo de subcontratación local por importación de partes y piezas (y/o productos terminados).

En suma, todo indica que, por un lado existe cierta integración al escenario internacional, pero, por otro, ello encubre severas heterogeneidades. En ese sentido la presencia de una treintena de firmas con claro impacto sobre las corrientes de comercio indicaría una vinculación que solamente tiene saldos positivos en producciones muy rela-

CUADRO 6. Inserción internacional de las principales firmas de los grupos económicos. Argentina 1992
(miles de pesos, dólares y porcentajes)

Empresa	Grupo	Ventas	Export.	Import.	Saldo	Exp./Vtas	Imp./Vtas
Aceite Santa Clara	ByB	126.035	71.493	0	71.493	56,7	0,0
Aceitera Gral. Deheza	Urquiza	327.649	2.820.008	7.000	275.008	86,1	2,1
Aceros Paraná	Techint	415.296	73.953	105.872	-31.919	17,8	25,5
Acindar	Acindar	406.712	23.900	57.300	-33.400	5,9	14,1
Alba S.A.	ByB	147.596	2.700	28.359	-25.659	1,8	19,2
Alpargatas	Alpargatas	428.706	34.825	52.215	-17.390	8,1	12,2
Alpesca	Alpargatas	21.867	15.745	0	15.745	72,0	0,0
Aluar	CIPAL	248.647	54.340	74.080	-19.740	29,8	15,1
Arcor	Arcor	340.017	36.900	51.400	-14.500	10,9	15,1
Astra-CAPSA	Astra	319.899	1.300	0	1.300	0,4	0,0
Atanor	ByB	115.032	15.658	17.000	-1.342	13,6	14,8
Bridas	Bridas	265.266	10.416	5.312	5.104	3,9	2,0
ByB Oleaginosa	ByB	131.500	129.600	0	129.600	98,6	0,0
CIADDA	COFAL	1.142.810	142.300	288.200	-145.900	12,5	25,2
Cía. Nav. Pérez Companc	Pérez Companc	396.500	33.810	2.600	31.210	8,5	0,7
FATE	CIPAL	86.865	7.500	2.594	4.906	8,6	3,0
Harengus	Bridas	68.975	60.015	1.455	58.560	87,0	2,1
Molinos Río de la Plata	ByB	770.721	152.742	19.269	133.473	19,8	2,5
PASA	Pérez Companc	156.215	65.600	25.100	40.500	42,0	16,1
Pecom Agra	Pérez Companc	131.204	110.000	0	110.000	83,3	0,0
Pet. Río III	ByB	51.600	21.772	0	21.772	42,2	0,0
Petroken	GyZ	29.570	11.800	2.933	8.867	39,9	9,9
Philco	SOCMA	121.836	0	62.820	-62.820	0,0	51,6
Polibutenos Argentinos	Bridas	9.597	5.719	0	5.719	59,6	0,0
Polisur	GyZ	125.031	40.995	19.365	21.630	32,8	15,5
Propulsora	Techint	328.333	35.948	135.169	-99.221	10,9	41,2
Sevel	SOCMA	1377.868	183.677	660.732	-477.055	13,3	48,0
Siderca	Techint	418.745	302.148	75.864	226.284	72,2	18,1
Total		8.510.092	1.926.864	1694639	232225	22,6	19,9

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Datos del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

cionadas con el sector primario, mientras que evidencia fuertes desequilibrios a medida que se ingresa a actividades de alto valor agregado y complejidad tecno-productiva. Con este perfil resulta difícil afirmar que estos conglomerados de empresas se encuentran insertos en redes de comercio internacional que avalen su ingreso a la globalización del comercio mundial. Si bien pueden encontrarse algunos casos aislados —Gatic y Alpargatas en calzado y/o las empresas automotrices en las autopartes— todo indica que la inserción comercial responde aún a los patrones tradicionales con un fuerte acento en productos poco diferenciados cercanos productivamente a los recursos naturales.

2. Relaciones financieras

El proceso de integración de este conjunto de empresas al comercio internacional forma parte de una corriente en idéntica dirección que incluye el flujo de capitales. Algunos rasgos mencionados previamente (asincronías entre el tamaño y los rasgos propios del mercado local y las demandas emergentes de estas organizaciones) adquieren en este plano una significación especial.

El proceso de inserción externa tiene —además de la voluntad de los grupos— dos planos donde en los últimos años se han producido grandes modificaciones. El primero de ellos se refiere al marco jurídico que rodea la posibilidad de ingresar sin mayores trabas a los mercados de créditos internacionales. En ese sentido, teniendo como punto de partida la reforma financiera del año 1977, lentamente se han ido desactivando las trabas para que firmas privadas accedan sin restricciones al endeudamiento externo, como asimismo a colocar fondos en el exterior. En otras palabras, el sistema legal argentino opera contemporáneamente en la dirección de disminuir al máximo las fronteras económicas en el mercado de capitales. En segundo lugar y teniendo como telón de fondo la aplicación de nuevas tecnologías en estos negocios —articuladas por la informática—, la baja en la tasa de interés internacional operada en los últimos años incentiva la libre circulación, especialmente en dirección unívoca hacia Argentina dados los diferenciales de tasas de interés. Es probable que a ello se adicione capitales de residentes argentinos en el exterior que reingresen bajo las nuevas condiciones de la economía. A juzgar por la evidencia empírica disponible los GE son actores de primera línea de este proceso.

Sumados a estos elementos contextuales, el tamaño que han ido adquiriendo los GE y su relación con el mercado de capitales doméstico, la "internalización" de algunas funciones bancarias y financieras,⁵⁶ las demandas asociadas a la mayor necesidad de capital de trabajo dadas por la reactivación del consumo local y las necesidades adicionales de financiación relacionadas con los procesos de privatización tendieron a "internacionalizar" las fuentes de abastecimiento de capitales para los GE.

Sobre este último tema —la relación mercado financiero/proceso de privatización— cabe destacar que los mecanismos de licitación internacional contenidos en los pliegos obligaron a las empresas licitantes a efectuar un minucioso desarrollo de ingeniería financiera dada la magnitud de los activos enajenados por parte del Estado y la brevedad del tiempo en que se efectuó. Todo ello fue complejizado con la posibilidad de incluir títulos de la deuda pública (interna y externa) argentina que "flotaban" en el mercado secundario internacional.⁵⁷

Retornando al análisis de los aspectos centrales tanto el crecimiento evidenciado por los grupos como los cambios operados en el entorno regulatorio local y en el mercado de capitales internacional conducen a una creciente "internacionalización" de las principales firmas, especialmente en lo atinente a la captación de fondos.

El aspecto más sobresaliente de este proceso es la magnitud que adquieren algunas operaciones de captación de fondos por parte de estas empresas. Solamente considerando la colocación de Eurobonds y/o obligaciones negociables en el mercado internacional, a lo largo de 1991/1993, un conjunto acotado de empresas pertenecientes a estos grupos se endeudó por algo más de 1.600 millones de dólares. La magnitud de algunos casos puntuales revela la casi nula posibilidad de depender del mercado local en el abastecimiento de fondos: 260 millo-

56 Como ejemplo de ello puede citarse el caso del Banco Río como integrante del grupo Pérez Companc, las compañías financieras y los círculos de ahorro controlados por los grupos automotrices, etc. Otro circuito menos formalizado y probablemente con menor relevancia que en años anteriores, lo constituyen las "mesas de dinero" que funcionaron en la mayoría de las principales empresas de los grupos económicos.

57 Desde la óptica organizacional esta ingeniería específica fue una de las tareas de la parte no productiva de los GE y en muchos casos se constituyó en un aspecto clave en el éxito del acceso a empresas privatizadas.

nes para Acindar; casi 400 millones para Pérez Companc y casi 200 millones para Loma Negra.⁵⁸

Como se desprende del Cuadro 7 se trata de información parcial y referida solamente a una forma de endeudamiento externo, por lo cual se constituye en una estimación de mínima de la articulación de los grupos con el mercado de capitales internacional.⁵⁹ Aun así, los datos permiten esbozar algunos lineamientos del nuevo esquema:

a) La magnitud de las colocaciones de deuda individual superan largamente las posibilidades de absorción del mercado local de capitales. Recuérdese que en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires se negocian diariamente valores que oscilan alrededor de los 50/70 millones de dólares;

b) Aun consideradas en términos individuales, varias de estas colocaciones —que, reiteramos, son de mínima— superan la capacidad prestable de los bancos que operan en el ámbito local. En tal sentido cabe señalar que la cartera de créditos del mayor banco privado del país —el Banco Río— alcanza 2.100 millones de dólares. Considerando un Banco medio de la plaza local, las demandas de créditos de más de 200 millones agotarían sus posibilidades de colocación con un sólo cliente de esta magnitud; la verdadera magnitud del fenómeno aparece ante la posibilidad de que la mayoría decida endeudarse localmente;

c) Estas colocaciones se efectúan en mercados internacionales lideradas por bancos de primera línea. En otras palabras los interlocutores financieros de los GE en estos casos son operadores internacionales líderes que operan competitivamente en el mercado internacional de capitales. En esa dirección, tiene sentido la creciente importancia que se le otorga a la calificación de riesgo que las entidades internacionales efectúan sobre los principales colocadores de deuda en los mercados internacionales;

58 Se utiliza esta información a fin de preservar la homogeneidad de la fuente mencionada en el Cuadro. Otras informaciones más completas indican que el endeudamiento externo por esta vía autorizado por la Comisión Nacional de Valores alcanza a 600 millones de dólares en el caso de Pérez Companc; 300 millones en el caso de Acindar, y Astra 100 millones de dólares.

59 Tampoco han sido incluidas las emisiones efectuadas por empresas privatizadas en las cuales los grupos tienen una participación relevante. Cabe mencionar por ejemplo, una colocación de 100 millones emitida por Aguas Argentinas, los 250 millones de Telefó y los 200 millones de Telecom (Clarín, 1993).

CUADRO 7. Endeudamiento privado externo. Casos seleccionados*
(millones de dólares)

Empresa	Tipo	Monto	Fecha Emisión	Bancos intervinientes
Acindar	CP Progam	100	04-92	Medefin-Lazar Feeres
Acindar	ON	30	10-92	J. P. Morgan
Acindar	ON	50	06-93	ABN-Amro
Acindar	ON	50	12-91	J. P. Morgan
Alba (ByB)	ON	10	01-90	Deustche Bank
Alpargatas	ON	94	08-90	J. P. Morgan
Alpargatas	Euro CP	40	05-93	Chemical Bank
Astra	ON	100	06-92	Citibank
Bridas	ON	85	04-93	Chase MB
Bridas	Eurobond	50	02-92	Chase MB
Com. del Plata	Eurobond/O	80	03-92	First Boston
IMPESA	ON	30	08-93	Vescort Partners
Invertrad (Acindar)	Eurobonds	30	10,91	COMAFI
Loma Negra (Fortabat)	Eurobond	185	01-93	Chase MB
Molinos (ByB)	Eurobond/O	81	01-91	Merril Lynch-Francés
PANAM (CNPC)	ON	15	08-92	Bco. Río
PASA (CNPC)	ON	25	12-91	Merril Lynch-Francés
Pérez Companc	Eurobond	300	08-91	Morgan/Chase M.B.
Petr. San Jorge	ON	45	12-92	Credit Lyonnais
Pluspetrol	ON	71	11-89	Bco. Río
SAIAR (GyZ)	ON	10	12-92	Bco. Francés
Sideco (SOCMA)	Euro CP	50	08-93	Lazard Freres
Siderca (Techint)	Eurobond	60	11-91	Bco. Río
Tecpetrol (Techint)	ON	60	06-93	Chase MB
Total		1.651		

* Incluye solamente algunas empresas de los Grupos económicos. Se excluyen las deudas contraídas por las empresas privatizadas, aunque las mismas tengan participación de los GE. No se incluyen otras deudas externas tomadas a través de sistemas de créditos comerciales.

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Datos del Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

d) Complementariamente al proceso de endeudamiento operan algunos intentos de ingresar a las Bolsas de Comercio de los mercados de las economías centrales. Existen algunos antecedentes de larga data: la empresa pionera Quilmes que opera en la Bolsa de París desde 1914; desde 1934 lo hace además en la de Luxemburgo. A su vez, Astra cotiza en la Bolsa de Ginebra desde 1928, mientras que Sociedad Comercial del Plata lo hace en Zurich desde 1945. En los últimos cinco años, otras empresas ingresaron al mercado de capitales norteamericano. Operando en un mercado para grandes accionistas y sin la supervisión de la Comisión de Bolsa y Valores (SEC) —el Portal— los casos de Pérez Companc, Alpargatas y Sociedad Comercial del Plata lideran esta tendencia.⁶⁰

En suma, existe una tendencia hacia la internacionalización de la captación de fondos por parte de las principales empresas de los GE locales. Ello guarda una clara relación tanto con los recientes procesos de endeudamiento de los grupos como con la rápida globalización de los mercados financieros internacionales (fenómeno en el cual se integran los GE locales).

Finalmente se adicionan a las corrientes comerciales y financieras emprendimientos que involucran inversiones directas en el exterior, ya sea en el área productiva o de menor nivel en el plano comercial o financiero.

3. Inversiones directas en el exterior: producción, comercio y finanzas

Razones de diversa índole han incidido para que la casi totalidad de los GE hayan concretado —con distintas intensidades y a niveles productivos, comerciales o financieros— procesos de inversiones directas en el exterior.

Sin duda, los grupos de más larga data —Bunge y Born y Alpargatas⁶¹— llevan la delantera en ese plano, aunque aquellos que le siguen

60 Otras empresas como Acindar, Astra y Bidas efectúan gestiones para acceder a idénticos mercados. Cabe señalar que ya cotizan además de las mencionadas en el texto YPF, BAESA, Banco de Galicia, Telefónica y Telecom en el mercado de Estados Unidos (aunque no en la Bolsa sino en los mercados electrónicos como el Portal o el Nasdaq) *Clarín* (1993b) y *La Nación* (1993).

61 Otros casos no considerados en el presente estudio —como el desapare-

ron cronológicamente y evidenciaron los crecimientos más dinámicos en las últimas décadas, no le van a la saga.

Resulta difícil cuantificar —más allá del número de empresas y una somera descripción de las actividades que realizan— la magnitud económica de estos emprendimientos. La información disponible indica que existen tres casos en que la facturación de empresas radicadas en terceros países es de significación: el primero de los casos es Bunge y Born, donde diversas fuentes estiman que solamente 15% de la facturación del grupo proviene de la Argentina, mientras que el resto es generada en los demás países donde opera este grupo (alcanzando a unos 11.000 millones de dólares). El segundo corresponde al Grupo Bemberg. Menor en magnitud, pero también con una creciente internacionalización en lo atinente a sus fuentes de ingresos es el grupo Techint. De acuerdo con estimaciones de la empresa, aproximadamente 25% de los ingresos totales provienen de la actividad en terceros países (Techint, 1993). Para los casos restantes, si bien pueden tener importancia en términos de actividades específicas, los ingresos facturados en el exterior no son una porción representativa de las ventas totales del grupo.

Con este panorama global, cabe indagar las áreas de actividad hacia las que se orientan estas operaciones y de allí inferir algunas de sus motivaciones.

Producción, comercialización y finanzas son las tres actividades hacia las que se dirigen estos emprendimientos. En el primero de los rubros hay dos variantes:

a) Una serie de inversiones efectuadas en el exterior orientadas a la explotación de riquezas naturales. Sin duda sobresalen los emprendimientos petroleros de Pérez Companc, Astra, Bidas, etc, obtenidos a través de licitaciones internacionales, en muchos casos asociados con empresas locales y/o con operadores de terceros países. En general son emprendimientos de la última década y forman parte del sendero de crecimiento interno del grupo inscribiéndose además en los procesos de desregulación de las economías hacia donde se dirigen estas inversiones (países latinoamericanos, o de la ex URSS);

cido Grupo Di Tella, el Grupo Tornquist y el caso de algunos empresarios individuales como Grassi (fundiciones), Vasalli (maquinaria agrícola) y/o de varias empresas de ingeniería, también exhibieron tempranos movimientos de expansión hacia terceros mercados especialmente aquellos cercanos geográficamente.

b) Emprendimientos productivos efectuados previamente a la crisis de los años ochenta, en el marco de las economías cerradas e inscritos en la tendencia de completar el ciclo de maduración efectuado por las firmas en el plano local.⁶² En algunos casos —como Arcor, Bunge y Alpargatas en el ámbito de los países latinoamericanos— apuntaron a replicar en los nuevos espacios ciertas ventajas que habían desarrollado localmente con vistas a captar los beneficios del protegido mercado local. En otros, como los casos de Techint en Italia o de Bunge y Born a nivel mundial, la estrategia apuntó a ampliar el mercado sobre la base de la sinergia generada por sus operaciones originales.

Cabe señalar que la consolidación de algunos de estos emprendimientos —asociada tanto con la dinámica de los terceros mercados como con las condiciones generales de la economía argentina— fue delineando el perfil de empresas multinacionales para estos GE locales.

Sin ánimo de ingresar en un análisis detallado de las razones de tales emprendimientos externos,⁶³ en el caso de los GE el tema tiene —como en otras experiencias internacionales de desarrollos tardíos— cierta relación con la dinámica de crecimiento interno. En efecto, si el tamaño de mercado es incompatible con las posibilidades de expansión del GE, se producirá un doble efecto: diversificación de actividades en el espacio local o inversiones externas en actividades plenamente consolidadas en el mercado interno.

Otro campo de expansión fue el establecimiento de oficinas comerciales ya sea como mecanismo de apoyo a las exportaciones, como facilitador de importaciones, como sustentador de sistemas de asistencia post venta o como estrategia de inserción de largo plazo. Claros ejemplos de empresas comerciales en apoyo de las corrientes de comercio son los avances efectuados en Oriente por Techint (vía Siderca), por Acindar en Chile, Brasil y Uruguay y por Alpargatas en Brasil y en Suiza (para toda el área europea). Un caso particular, sin duda, lo constituye la internacionalización de los laboratorios medicinales argentinos en los países latinoamericanos como forma de establecer esquemas de distribución estratégicos a la hora de establecer

⁶² Se inscriben dentro de la lógica descrita en diversos trabajos contenidos en Ablin y otros (1985).

⁶³ Puede consultarse en un trabajo previo más extenso sobre el tema Bisang, Fuchs y Kosacoff, (1992).

CUADRO 8.
Inversiones directas en el exterior de los Grupos Económicos argentinos

Grupo Económico	Actividad	País	Año	Empresa
Acindar	Comercialización	Brasil	1990	Acindar do Brasil
Acindar	Comercialización	Uruguay	1991	Acindar Uruguay
Acindar	Comercialización	Chile	1991	Acindar Com. Chile
Alpargatas	Comercialización	Chile	1983	Comercial Textil
Alpargatas	Comercialización	Suiza	1985	Exportex Ansalt
Alpargatas	Finan./Holding	Suiza	1983	Alpargatas Ansalt
Alpargatas	Comercialización	Brasil	1986	São Paulo Alpargat.
Alpargatas	Calzado/textil	Uruguay	1890	Fáb. Urug. Alparg.
Arcor	Producción alimentos	Paraguay	1976	ARCOPAR
Arcor	Producción alimentos	Chile	1981	Alimentos INDAL
Arcor	Producción alimentos	Uruguay	1990	Van Dam
Arcor	Producción alimentos	Brasil	1980	Nechar Alimentos
Astra	Extrac. de petróleo	México	s/i	Mexpetrol
Astra	Transp. de petróleo	USA	s/i	Canopus International Corp.
Astra	Financiera	Panamá	1987	Gemelos S.A.
Astra	Extrac. de petróleo	Brasil	s/i	Astrador do Brasil
Astra	Extrac. de petróleo	Perú	s/i	Astra Andina
Astra	Extrac. de petróleo	I. Vírgenes	s/i	Phillips Petroleum
Bridas	Holding	I. Vírgenes	s/i	Bridas Energy Co.
Bridas	Extrac. de petróleo	Turkemistam	1992	Yashlar (join vent.)
Bridas	Extrac. de petróleo	Perú	1980	BEPSA
Bunge y Born	Alimentos	España	s/i	Bunge Ibérica
Bunge y Born	Alimentos	Australia	s/i	Bunge Industrial
Bunge y Born	Aceites vegetales	España	s/i	Arlesa
Bunge y Born	Alimentos	Perú	1943	Molinos Sta. Rosa
Bunge y Born	Alimentos	Venezuela	s/i	Molinos Venezuela
Bunge y Born	Alimentos	Brasil	1905	Molinos Santista
Bunge y Born	Alimentos/comercial	Paraguay	1943	Molinos Paraguay
Bunge y Born	Inmobiliaria	Brasil	1928	Lubeca Inmobiliaria
Bunge y Born	Comercial	USA	s/i	Bunge Co.
Bunge y Born	Textil	Brasil	1928	Granafor
Bunge y Born	Aceites vegetales	Perú	s/i	Aceites Sidur
Bunge y Born	Alimentos	Alemania	s/i	Bunge S.A.
Bunge y Born	s/i	Bélgica	s/i	Sipef
Bunge y Born	Finanzas	Suiza	s/i	Surfin Financiera
Bunge y Born	s/i	Suiza	s/i	Bunge S.A.
Bunge y Born	Alimentos	Bélgica	s/i	Bunge S.A.
Bunge y Born	Alimentos	Francia	s/i	Bunge Co.
Bunge y Born	Alimentos	Canadá	s/i	Bunge of Canadá

CUADRO 8. (continuación)
Inversiones directas en el exterior de los Grupos Económicos argentinos

Grupo Económico	Actividad	País	Año	Empresa
Bunge y Bom	Alimentos	Países Bajos	s/i	Royal Bunge
COFAL	Comercialización	Brasil	s/i	Cia. Olivera Andrade
COFAL	Autopartes	Chile	s/i	Ind. e Conj. Mecan.
COFAL	Autopartes	Chile	s/i	Aconcagua
Com. del Plata	Finanzas	Luxemburgo	s/i	Ind. Automotriz Francomecánica
Com. del Plata	Televisión	Chile	s/i	Investolux
Com. del Plata	Agroquímicos	Chile	s/i	Cable Chile
Com. del Plata	Químicos	Chile	s/i	Agar Gross Andina
Com. del Plata	Extrac. petróleo	Nigeria	s/i	Parafina del Pacífico
Com. del Plata	Televisión	Chile	s/i	NIPOL S.A.
Com. del Plata	Finanzas	Luxemburgo	s/i	Sgo. Televisión por Cable
G. y Zorraquín	Electrodomésticos	Brasil	s/i	Saiar do Brasil
G. y Zorraquín	Electrodomésticos	Chile	s/i	Hometech
G. y Zorraquín	Comercialización	Panamá	s/i	Cheminter
G. y Zorraquín	Finanzas	USA	s/i	City Investment Incorporated
Pérez Companc	Construcciones	Chile	s/i	SADE Chile
Pérez Companc	Ing. Industrial	Colombia	s/i	SADE Colombia
Pérez Companc	Comunicaciones	Rep. Dominic.	s/i	Data Proceso Dominicana
Pérez Companc	Holding	s/i	s/i	Inter Rio Holding Enterprises
Pérez Companc	Extrac. de petróleo	Venezuela	s/i	Corpoven S.A.
Pérez Companc	Inversiones	Liechtenstein	s/i	Pecon Inversiones
Pérez Companc	Ing. Industrial	Rep. Dominic.	s/i	Sade Dominicana
Pérez Companc	Ing. Industrial	Ecuador	s/i	Sadelmi Ecuatoriana
Pérez Companc	Bancos	Uruguay	s/i	Riobank Uruguay
Pérez Companc	Bancos	Panamá	s/i	Banco Río Panamá
Pérez Companc	Bancos	USA	s/i	Bco. Río New York
Pérez Companc	Extrac. de petróleo	Bolivia	s/i	PEMSA
Pérez Companc	Finanzas	s/i	s/i	Argentine Private Develop. Trust
Pérez Companc	Bancos	UK	s/i	Banco Río Londres
Pérez Companc	Bancos	I. Vírgenes	s/i	Banco Río Georgewon
Pérez Companc	Comunicaciones	Panamá	s/i	Data Communication Panamá
Pérez Companc	Bancos	Francia	s/i	Banco Río París
Pérez Companc	Construcciones	Panamá	s/i	SADE Eng. Constru.
SOCMA	Constructora	USA	s/i	SOCMA Corporation

CUADRO 8. (continuación)
Inversiones directas en el exterior de los Grupos Económicos argentinos

Grupo Económico	Actividad	País	Año	Empresa
SOCMA	Construcciones	USA	s/i	Sideco Americana
SOCMA	Automotriz	Uruguay	s/i	Sevel Uruguay
SOCMA	Comunicaciones	Uruguay	s/i	Abiatar
SOCMA	Automotor	Uruguay	s/i	Sevel Uruguay
SOCMA	Comunicaciones	Brasil	s/i	Proceda Brasil
Techint	Finanzas	s/i	s/i	Margall Finance
Techint	Finanzas	E. Unidos	s/i	Ind. Investment Inc.
Techint	Holding	Panamá	s/i	San Faustin
Techint	Finanzas	s/i	s/i	Techint Finacial Co.
Techint	Ing. industrial	Italia	1990	Giustina Internatio.
Techint	Ing. industrial	Italia	1990	Breda Techint Machine
Techint	Ing. industrial	Italia	1990	Casagrande Techint
Techint	Const. metálicas	Italia	s/i	Siderca Milán
Techint	Finanzas	Panamá	s/i	Siderca Internation.
Techint	Siderurgia	México	1952	TAMSA
Techint	Tubos	E. Unidos	s/i	TPT
Techint	Constr. metálicas	Italia	1988	Pomini
Techint	Constr. metálicas	China	s/i	Siderca Beiging
Techint	Comercialización	Arabia Saudita	s/i	Siderca Dubai
Techint	Inversora	Italia	s/i	Acciaerie e Ferrieri Lombarde
Techint	Inversora	E. Unidos	s/i	Siderca Corp.
Techint	Inversora	Italia	s/i	Fitecomint
Techint	Ing. industrial	Brasil	1947	Techint Eng. S.A. Brasil
Techint	Servicios médicos	Italia	1992	Techosp
Techint	Envases de vidrio	Italia	1992	Dielve
Techint	Limpieza	Italia	1992	Acqua
Techint	Construcciones	México	1954	Techint México
Techint	Ing. industrial	Italia	1990	CEI
Techint	Ing. industrial	Italia	1945	Techint Milano
Techint	Ing. industrial	México	s/i	COMEL S.A.
Techint	Inversora	Uruguay	s/i	San Faustin Uruguay
Techint	Inversora	Panamá	s/i	Finma
Techint	Finanzas	Panamá	s/i	Techint Financiera Corp.

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos de R. Bisang, M. Fuchs y B. Kosacoff, "Internacionalización y desarrollo industrial: inversiones externas directas de empresas industriales argentinas". *Desarrollo económico*, vol. 32, N° 127, octubre-diciembre de 1992.

eventuales asociaciones con compañías internacionales ante las modificaciones en ciernes relacionadas con la nueva ley de patentes.

Pero sin duda, donde se ha producido una notable expansión en la actividad en el exterior en la última década ha sido en el área de las finanzas. En un proceso al que contribuyeron las variables condiciones financieras operadas en la Argentina desde la desregulación financiera implementada en 1977 hasta la actualidad y la abundante liquidez internacional de los últimos años, varios GE locales cuentan con emprendimientos de este tipo, favorecidos en algunos casos por la existencia de bancos de relevancia entre sus empresas controladas.⁶⁴ Resulta difícil acceder a datos que avalen comentarios acerca de la operatoria de estos emprendimientos, por lo cual ingresando al terreno de las especulaciones puede afirmarse que operan como "captadores" de capitales destinados a diversos fines. Una alternativa es la financiación de operaciones de corto plazo en operaciones de especulación financiera en el mercado argentino. Otra posibilidad es la captación de capitales internacionales destinados a efectuar inversiones en la Argentina. En esta última dirección, es altamente factible que parte de esos fondos integren los procesos de privatización. La constitución de empresas inversoras en países con tratamientos impositivos benignos opera como colectora de fondos de terceros para aplicarse en los procesos de privatización. En algunos casos aislados —Techint, Pérez Companc, GyZ y Soc. Comercial del Plata— existen evidencias de que estas compañías inversoras funcionan como sociedad de aglutinación de diversos capitales para su inversión en la Argentina.

Finalmente, en la casi totalidad de los grupos —especialmente en aquellos de mayor magnitud— la trasnacionalización de las compañías guarda una estrecha relación con el tema impositivo de la doble imposición. En esa dirección tratando de evitar el doble pago de impuestos —uno como empresa y otro como accionista por los resultados netos de la empresas— varios de ellos han constituido holdings en países con tratamientos impositivos lábiles hacia los cuales confluyen las principales empresas. San Faustín para Techint, Alpargatas Ansalt para

64 Experiencias menos felices parecen haber sido la del grupo Bidas con el Banco BIIBA y sus controladas ubicadas en Panamá y los casos del desaparecido Banco de Intercambio Regional y del Banco Los Andes. En todos los casos, los bancos operaban como ejes de grupos económicos en formación con intereses en el sector industrial.

Alpargatas, Bunge en Suiza; Bemberg en Liechtenstein, Techint Financiera Corp. para Techint y Pecon Inversiones son entre otras algunas de las compañías holding situadas en Panamá, Liechtenstein, Suiza o Islas Vírgenes inscritas dentro de esta lógica de internacionalización.

De esta forma, los GE locales, simultáneamente con su consolidación productiva interna van delineando su inserción en las nuevas corrientes de globalización de la economía. En el marco de un proceso secuencial, ya sea por razones internas o por la dinámica del proceso internacional, esta inserción tiene velocidades y profundidades diferenciales según se trate de flujo de bienes o de capitales. En el primero de los casos, y con un saldo positivo (aunque heterogéneo entre GE), la inserción externa se basa en la colocación de productos caracterizados por su madurez tecnológica y/o su competitividad basada en recursos naturales. Sólo excepcionalmente parecen integrarse a “redes” mundiales de producción con intercambios exportación/importación de manera complementaria. En cambio, la integración parece ser más dinámica en el mercado de capitales, favorecida tanto por su virtual y plena globalización como por circunstancias asociadas a la especificidad del medio local (mercado de capitales pequeño, apertura irrestricta al flujo de capitales, diferenciales de tasas de interés local/internacional, etc.). La magnitud económica alcanzada por algunos GE aparece, tanto a nivel de flujo de comercio como de capital, como un elemento clave que induce a su creciente inserción externa.

III. CONCLUSIONES

La literatura económica abunda en ejemplos sustentadores de tesis que muestran a los conglomerados de firmas como agentes económicos que, bajo ciertas condiciones, pueden conducir a formas más eficientes —que el mercado o la firma individual— de organización de la producción. En una visión estrictamente microeconómica (y por ende no extrapolable, sin mayores condicionamientos, a nivel agregado), se sostiene que la reducción de los costos transaccionales, la captación de sinergias producto de la característica de público de algunos bienes claves (como la tecnología, la información, el prestigio e incluso la forma de organización), las ventajas económicas emergentes de los procesos de integración vertical, el dominio en la provisión de algún insumo clave o de control horizontal de los mercados y la articulación con el

sistema financiero, son entre otras, las razones que, desde distintas posiciones, sustentan eficiencia de los GE.

A esta visión estática se suman otras desde la dinámica de las causas de surgimiento de los GE. Los problemas asociados con la administración de empresas multiproductos, la búsqueda de recreación de los niveles de beneficios, las posibilidades de centralización del capital vía manejos accionarios, las oportunidades de negocios emergentes de poseer activos intangibles a ser utilizados en producciones no relacionadas, los deseos de asegurar la provisión de insumos claves y la necesidad de mejorar la relación de la firma con proveedores son algunas de las razones *endógenas* a la firma que conducen de una empresa individual a una estructura grupal. Sumado a ello cabe enfatizar la existencia de razones *exógenas* —a menudo altamente relacionadas con la idiosincrasia de los países— que inciden en una u otra dirección sobre los conglomerados. Un aspecto clave en este caso son los rasgos centrales del marco regulatorio, tanto en lo referido al rol que éste asigna al Estado como *productor* como en la fijación de barreras al ingreso de mercados, leyes promocionales, protección de la competencia con el exterior, incentivos impositivos para la creación de nuevas firmas, etcétera.

Finalmente, un tercer conjunto de temas se asocia con la relación entre estas formas de organización de la producción y otros aspectos relevantes de la economía: crecimiento a largo plazo, distribución del ingreso, inserción en el plano internacional, etc. Es decir, apuntan a cubrir los temas asociados con el nexo entre estos agentes privados y la sociedad en su conjunto, en intentos que a menudo escapan de la órbita estrictamente económica.

Con este marco referencial cabe resumir brevemente la evidencia recogida a lo largo de esta investigación referida a los GE de capital nacional que operan, preponderantemente, en el sector manufacturero argentino.

1. La visión estática

Inicialmente cabe señalar que se trata de un fenómeno de larga data que ha recibido mayor impulso en las últimas décadas hasta llegar a ocupar un rol destacado entre los agentes económicos locales, máxime si se considera la virtual retirada del Estado de las actividades productivas y el replanteo del rol de las subsidiarias de empresas multinacionales.

Para el conjunto de los 42 GE relevados los indicadores más destacados señalan:

- Una facturación que oscila entre un mínimo de 18.900 millones de dólares y un máximo ubicado en el entorno de los 25.000 millones anuales. Con este nivel de facturación tienen una participación del orden del 18/25% del valor bruto de producción. No obstante ello, en mercados específicos su preponderancia es aun superior a tal punto que en varios casos controlan más de 2/3 partes de la oferta interna.

- Exportaciones de casi 2.800 millones de dólares e importaciones de algo menos de 1.900, lo cual arroja un saldo positivo de unos 900 millones de dólares. Explican más de 30% de las exportaciones industriales, escasamente un 14% de las importaciones y como saldo final tienen un superávit que los diferencia claramente del comportamiento deficitario del resto de la industria (que alcanzó en 1992 a unos 6.000 millones de dólares).

- Un nivel de empleo de casi 160.000 personas; esto es, como mínimo, cubren 10% del empleo industrial.

A partir de estos guarismos no cabe duda de que los GE son unos de los agentes centrales del proceso económico actual, tanto a nivel interno como de relaciones con los espacios económicos externos. Su consolidación redefine profundamente el perfil empresario local e introduce variantes de significación desde la perspectiva del diseño e instrumentación de políticas públicas.

2. La visión dinámica

Desde una perspectiva dinámica el perfil antes descrito es el resultado, en la mayoría de los casos, de tres a cuatro décadas de evolución; en otros (Bunge y Born y Alpargatas) la antigüedad supera el siglo.

Visto en perspectiva el grueso de ellos (o al menos el núcleo de mayor dinamismo) encuentra sus orígenes en el período sustitutivo y, a diferencia de otros casos mencionados por la literatura, su evolución estuvo fuertemente signada por los rasgos de la actividad estatal. Contratistas, socios en emprendimientos industriales, ganadores de licitaciones para explotación de áreas petroleras, beneficiarios de promociones regionales y sectoriales, etc., fueron las vías casi generalizadas por las que se canalizó la relación entre acumulación privada con intervención estatal durante la fase inicial. En muchos casos —como en los

considerandos de los planes sectoriales o en las memorias de algunas cámaras empresarias— las declaraciones de los años sesenta indicaban un claro rol “cooperativo” entre ambos actores.

Sobre esa base, promoción sectorial, tratamiento de la deuda externa y acceso diferencial a insumos claves, formaron parte de un conjunto de medidas que facilitó una primera explosión de crecimiento de los GE ubicada entre los años setenta y ochenta. Posiblemente emparentado con esos hechos —y teniendo como caja de resonancia los desequilibrios del sector público— el ingreso al mecanismo de la desregulación estatal —privatizaciones mediante— indujo junto con otros factores a una reactivación en el crecimiento de los conglomerados. Además el acceso a algunos recursos naturales (existentes o agregados al sistema productivo en los últimos años) potenció el crecimiento de algunos de ellos; otros, en cambio, fueron afectados por la apertura y perdieron —en términos relativos— el liderazgo productivo. Sin duda, a ello se suma, como telón de fondo y factor explicativo de heterogeneidades evidentes entre los GE, las características personales (en un sentido amplio que incluye las historias familiares, sus concepciones ideológicas, capacidades intrínsecas, motivaciones, etc.) de los elencos que lideraron este proceso.

Claramente existe una marcada diferencia respecto de algunas experiencias internacionales, donde el surgimiento de estas formas de organización o bien se asoció más al desarrollo financiero o bien tuvo una clara fuente de acumulación en la renta emergente del dominio y/o desarrollo de procesos tecnológicos relevantes.

3. De la eficiencia microeconómica privada a los temas macroeconómicos: una agenda de temas

Esta forma de organización de los GE locales —con sus especificidades en términos de actividades y niveles de organización— da como resultado cierta eficiencia microeconómica desde el punto de vista estrictamente privado. Es probable que este perfil tecno-productivo (aún con sus heterogeneidades) signifique un mejor posicionamiento respecto del registrado durante décadas pasadas, pero en conjunto esté aún alejado de los segmentos más competitivos a nivel internacional.

El desafío pasa por articular este mejor posicionamiento tecno-productivo de los GE locales con el resto de los agentes económicos e

insertarse internacionalmente sobre la base de la reducción de la brecha tecno-productiva. En otras palabras la cuestión central es la articulación de cierta eficiencia micro a nivel de estas organizaciones empresarias con los perfiles de acumulación y crecimiento de la sociedad en su conjunto a largo plazo. Caso contrario, el crecimiento de un conjunto —importante pero acotado— de agentes económicos tiene primordialmente como sustento mecanismos de redistribución interna.

El tema abre una amplia gama de preguntas en el plano concreto y tiene como punto de partida la preocupación inicial de reorientar la actividad de los GE desde estrategias "rent seeking", en sectores de escaso predicamento técnico, focalizados preponderantemente al mercado local, escasamente transables (en muchos casos de manera artificial) y excesivamente diversificadas, hacia un perfil alternativo. En un proceso de construcción de ventajas genuinas, que rescate las potencialidades actuales, éste debería pivotear sobre algún grado mayor de especialización, con creciente orientación hacia actividades de mayor complejidad tecnológica, mayor "derrame" sobre el resto de los sectores y espacios de inserción en las corrientes más dinámicas de comercio internacional. Es decir debería, por un lado, apuntar a la generación endógena a estas organizaciones —aprovechando la magnitud de los acervos tecno-económicos que poseen— de ganancias genuinas de corte tecnológico y, por otro, generar mecanismos de su difusión sobre el resto de los agentes económicos.

Repensar el tema desde esta óptica —la presencia de actores económicos con dinámicas de funcionamiento y potencialidades distintas a las vigentes durante décadas previas— induce al uso de nuevas herramientas de política industrial, articuladas ineludiblemente sobre la base de acciones horizontales, con mecanismos de control y una clara sujeción al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y a las variaciones de las condiciones de un mercado internacional tendiente a la globalización.

BIBLIOGRAFIA

- Ablin, E. y otros (1985), *Internacionalización de empresas y tecnología de origen argentino*, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires/Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).
- Acevedo, M., E. Basualdo y M. Khavisse (1991), *¿Quién es quién?*, Buenos Aires, Editorial 12.
- ACINDAR (Industria Argentina de Aceros) (1988), *ACINDAR: una voluntad de acero*, Buenos Aires.
- Alcorta, L. (1992), *El nuevo capital financiero: grupos financieros y ganancias sistémicas en el Perú*, Lima, Fundación Ebert.
- Alpargatas (1992), *Memoria y balance*, 12 de diciembre.
- ALUAR (Aluminium Argentino) (1993), *Memoria y balance*, 30 de junio.
- Amsden, A. (1994), *Big Business Focused Industrialization in South Korea*, 11th International Economic History Congress, Milán.
- Amsden, A. y T. Hikino (1994), "Project execution capability, organizational know how, and conglomerate growth in late industrialization", Boston, Harvard Business School, inédito.
- Aoki, M. (1990), *La estructura de la economía japonesa*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Apertura* (1989a), "Los negocios de Pérez Companc", N° 20, mayo.
- , (1989b), "Bunge", N° 21, julio.
- , (1989c), "La Casa Bemberg", N° 22, diciembre.
- , (1990a), "Mastellone: el arte de la convocatoria", N° 25, junio.
- , (1990b), "Techint", N° 28, noviembre.
- , (1990c), "El imperio Fortabat", N° 23, diciembre.
- , (1990d), "Los dueños de los bancos", N° 24, abril.
- , (1990e), "Los Bulgheroni", N° 24, abril.
- , (1991a), "Fulvio Pagani: Il vero liberal", N° 32, julio.
- , (1991b), "Carrera en Alpargatas", N° 33, septiembre.
- , (1993), "Los nuevos operadores", N° 43, mayo.
- Apertura/La City* (1993), "Pensar en Pérez", N° 42, abril.
- Arcor (1977), *Arcor. La empresa*, Buenos Aires.
- , (1991), *Memoria y balance*, Buenos Aires.
- , (1992), *Memoria y balance*, Buenos Aires.
- Azpiazu, D., A. Visco y M. Fuchs (1993), La inversión en la industria argentina: el comportamiento heterogéneo de las principales empresas en una etapa de incertidumbre macroeconómica

- (LC/BUE/L.131), serie Documento de trabajo, Nº 49, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, febrero.
- Azpiazu, D. y R. Bisang (1992), *Industria siderúrgica argentina, reestructuración, competitividad e inserción externa en los años noventa*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Secretaría de Programación Económica.
- Astra (1992), *Memoria y balance*, 31 de diciembre.
- Arrow, K. (1974), *The Limits of Organization*, Nueva York, W. W. Norton Company Ed.
- Baran, P. y P. Sweezy (1974), *El capital monopolista*, México, D.F., Editorial Siglo XXI.
- Basualdo, E. (1987), *Deuda externa y poder económico en la Argentina*, Buenos Aires, Ed. Nueva América.
- Basualdo, E. y D. Azpiazu (1989), *Cara y contracara de los grupos económicos*, Buenos Aires, Ed. Cántaro.
- Bellussi, F. (1987), *Benetton: Information Technology in Production and Distribution*, serie Ocasional Paper, Nº 25, Sussex, Reino Unido, SPRU.
- Bercovich, N. y M. Chidiak (1992), *Competitividad de la industria celulósica papelera argentina*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Secretaría de Programación Económica.
- Best, M. (1990), *The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring*, Massachusetts, Harvard University Press.
- Bezchinsky, G. y B. Kosacoff (1993), "De la sustitución de importaciones a la globalización. Las empresas transnacionales en la industria argentina", en: *El desafío de la competitividad: la industria argentina en transformación*, B. Kosacoff y G. Bezchinsky (comps.), Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Bisang, R. (1989), "Proceso de industrialización y dinámica exportadora: las experiencias de las industrias aceitera y siderúrgica en la Argentina", serie Documento de trabajo, Nº32 (LC/BUE/L.114), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- , (1993), *ALUAR: trayectoria tecnológica y competitividad internacional*, Buenos Aires, CEA-Universidad de Buenos Aires.
- , (1994), "Los actores del comercio exterior argentino", Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, julio, inédito.
- Bisang, R., M. Fuchs y B. Kosacoff (1992), "Internacionalización y desarrollo industrial: inversiones externas directas de empresas indus-

- triales argentinas", en: *Desarrollo económico*, vol. 32, Nº 127, octubre-diciembre.
- Boso, R. y H. Mendoza (1974), "Las arterias de Bunge y Born", en: *Realidad económica*, Nº 15, Buenos Aires.
- Bunge y Born (1984), *Bunge y Born 1884-1984. Cien Aniversario*, Buenos Aires.
- , (1992), *Memoria y balance*, 31 de diciembre.
- Chandler, A. (1982), "The M form: industrial groups, American style", *European Economic Review*, Nº 19.
- , (1992), "Organizational capabilities and the economic history of the industrial enterprise", en: *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 6. Nº 3.
- Chudnovsky, D., A. López y F. Porta (1993), "Ajuste estructural y estrategias empresarias en Argentina, Brasil y México: un análisis comparativo de la industria petroquímica y de máquinas herramientas", serie Documentos de trabajo, Nº11, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), febrero.
- Cía. Naviera Pérez Companc (1993), *Memoria y balance*, 31 de agosto.
- Clarín* (1993a), "Aumenta la deuda externa privada", 29 de agosto.
- , (1993b), "Las acciones argentinas que van al exterior", 1 de noviembre.
- , (1993c), "Soldati reestructura su grupo", 7 de julio.
- Coase, R. (1937), "The nature of the firm", en: *Reading in the Price Theory*, G. Stigler y K. Boulding (comps.).
- Cochran, T. y R. Reina (1962), *Capitalism in Argentina Culture. A Study of Di Tella and SIAM*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.
- Commodities Research Unit Limited (1991), *An Examination of the Efficiency of the Aluar Smelter*, Londres.
- De Santiago y otros (1989), *La industria petroquímica argentina*, Buenos Aires, Secretaría de Ciencia y Técnica (SECYT).
- Demsetz, H. y K. Lehn (1985), "The structure of corporate ownership: causes and consequences", en: *Journal of Political Economy*, vol. 93, Nº 6.
- El economista* (1993a), "Después de las privatizaciones sigue el auge de las consultoras de empresas", 6 de agosto.
- , (1993b), "Madanes. Cambio accionario", 6 de agosto.
- Encaoua, D. y A. Jacquemin (1982), "Organizational efficiency and monopoly power. The case of French groups", en: *European Economic Review*, Nº 19.

- Gatto, F. y G. Yoguel (1993), "Las PyMES argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica", *El desafío de la competitividad: la industria argentina en transformación*, B. Kosacoff y G. Bezchinsky (comps.), Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Gerchunoff, P. y G. Cánovas (1994), "Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos" (LC/L.820), Santiago de Chile, CEPAL.
- Goto, A. (1982), "Business groups in a market economy", *European Economic Review*, Nº 19.
- Green R. y T. Laurent (1988), *El poder de Bunge y Born*, Buenos Aires, Ed. Legasa.
- Grinberg, G. (1987). *Alpargatas 1883-1986*, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, inédito.
- Hilferding, R. (1909), *El capital financiero*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Holmstrom, B. y J. Tirole (1990), "The theory of the firm", *Handbook of Industrial Organization*, T. Schmalensee y R. Willig, Nueva York.
- Huancayo (1993), *Memoria y balance*, 26 de julio.
- Jin Chang, S. y U. Choi (1988), "Strategy, structure and performance of Korean business groups: a transactions cost approach", en: *The Journal of Industrial Economics*, vol. 37, diciembre.
- Jorde, T. y D. Teece (1990), "Innovation and cooperation: implications for competition and antitrust", en: *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, Nº3.
- Kodama, F. (1986), "Japanese innovation in mechatronics", *Science and Public Policy*, Nº 1, febrero.
- Koutsoyiannis, A. (1985), *Microeconomía moderna*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Kosacoff, B., J. Todesca y A. Vispo (1991), "La transformación de la industria automotriz argentina: su integración con Brasil", serie Documento de trabajo, Nº 40 (LC/BUE/L.122), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- La Nación* (1993), "Cómo cotizar en el Mundo", 29 de agosto.
- Left, N. (1978), "Industrial organization and entrepreneurship in developing countries: the economic Groups", en: *Economic Development and Cultural Change*, Chicago.
- Levi, B. (1991), "Transactions Cost, the Size of Firms and Industrial Policy", en: *Journal of Development Economics*, Nº 34.
- López, A. (1994), "Ajuste estructural y estrategias empresarias en la

- industria petroquímica argentina", en: *Desarrollo económico*, N° 132, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Majul, L. (1992), *Los dueños del poder*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana.
- Ministerio de Economía (1993), *Informe sobre privatizaciones al 31/12/1992*, Buenos Aires.
- Marx, C. (1972), *El capital*, Madrid, EDAF Ediciones.
- Mercado* (1992), N° 893, mayo.
- Morita, A. (1988), *Made in Japan*, Nueva York, Penguin Groups.
- Nagaoka, S. (1989), *Overview of Japanese Industrial Technology Development*, Industry Series Paper, N° 6, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- Negocios* (1991), "Celulosa cambia de papel", N° 6, noviembre.
- , (1992a), "Bulgheroni, muerte o resurrección?", N° 10, marzo.
- , (1992b), "Pérez Companc o los intocables", N° 12, mayo.
- Nelson, R. (1991), "Why do firms differ, and how does it matter?", en: *Strategic Management Journal*, vol. 12.
- Página 12*, (1990), "La cara desconocida de Techint", Suplemento Cash, 16 de diciembre.
- Panorama* (1992a), "Terremoto en Bunge y Born", mayo.
- , (1992b), "Renault tiene un piloto argentino", N° 5, septiembre.
- , (1993a), "Gatic. Las zapatillas me aprietan", N° 18, agosto.
- , (1993b), "Ajustarse y no morir en el intento", N° 18, agosto.
- , (1993c), "Pescarmona. Una industria que invierte en servicios", N° 20, diciembre.
- , (1993d), "Zanella. Del manubrio a las redes", N° 20, diciembre.
- , (1994a), "La hora de vender para poder ganar", N° 22, febrero.
- , (1994b), "Acciones para no perder el control", julio, N° 26.
- , (1994c), "El año de Perversi", N° 26, julio.
- Paredes, R. y F. Lincoln (1992), *Estructura de propiedad: maximizan también beneficios las firmas en Chile?*, Santiago de Chile, inédito.
- Pavitt, K. (1984), "Sectorial patterns of technical change: Towards a taxonomy and theory", en: *Research Policy*, N° 13, North Holland.
- Piore, M. y C. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Book Inc.
- Prensa económica* (1992), "El poder de los grupos industriales en la Argentina", N° 192, junio.
- , (1993), "Amalita suma y sigue", N° 198, julio.
- , (1994a), "CIADEA quiere ser líder", N° 202, febrero.

- , (1994b), “Por fin las buenas noticias en Celulosa”, N° 202, febrero.
- , (1994c), “El poder de los grupos económicos en la Argentina”, N° 204, octubre.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Secretaría de Programación Económica/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (1993), “El complejo oleaginoso en la Argentina”, Buenos Aires, inédito.
- Revista PULSO* (1994), “Introducción a la organización SOCMA y empresas vinculadas”, N° 2, junio.
- Schvarzer, J. (1987), *Bunge y Born, crecimiento y diversificación de un grupo económico*, Buenos Aires, CISEA-Grupo Editor Latinoamericano.
- Sevel (1992), *Memoria y balance*, 31 de diciembre.
- , (1993), *Memoria y balance*, 31 de diciembre.
- Stigler, G. (1951), “La división del trabajo resulta limitada por la extensión del mercado”, en: *Journal of Political Economy*, junio.
- Stolovich, L. (1994), *El poder económico en el Mercosur*, Montevideo, Centro Uruguay Independiente.
- Sweezy, P. y H. Magdof (1972), *Dinámica del capitalismo norteamericano*, México, D.F., Ed. Nuestro Tiempo.
- Techint (1993), *The Techint Group Companies*, Milán, marzo.
- Willanueva, J. (1972), “El origen de la industrialización argentina”, *Desarrollo económico*, N° 47, Buenos Aires.
- Williamson, O. (1981), “The modern corporation: origins, evolution, and attributes”, en: *Journal of Economic Literature*, N° 19.
- , (1989), *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

CAPITULO VIII

GRUPOS ECONOMICOS Y DESARROLLO: EL CASO DE CHILE

RICARDO PAREDES, Universidad de Chile
JOSE MIGUEL SANCHEZ, ILADES, Chile

El presente trabajo ha sido originalmente preparado para el Segundo Seminario sobre Organización Industrial, sistema Innovativo y Competitividad Internacional organizado por CEPAL, en Termas del Corazón, Chile, en junio de 1994. El estudio forma parte del Programa de Investigaciones copatrocinado por CEPAL/IDRC sobre el tema mencionado.

I. INTRODUCCIÓN

Los grupos económicos en la mayor parte de los países en donde están presentes cuentan con un significativo porcentaje del producto geográfico bruto y como consecuencia, el desarrollo económico en esos países es en gran medida explicado por lo que pasa con la actividad de estas organizaciones. Así por ejemplo, en Chile en el año 1980, la participación de los grupos económicos se calculaba en un 30% del total del producto geográfico privado, participación que, dependiendo de la definición de grupo que se haga, ha aumentado ligeramente en la actualidad. En Corea del Sur, las ventas de los 10 principales grupos aumentaron de 15% del PGB en 1974 a 60% en 1988 (Amsden, 1993). Sin embargo, a pesar de su gran importancia, los grupos económicos no han sido adecuadamente caracterizados como en el caso de otras organizaciones e instituciones productivas.¹ Ello no permite conocer efectivamente el rol de los grupos en el proceso de desarrollo, su contribución en el crecimiento y en la innovación.

Aunque es difícil dar una definición general de grupo económico, una revisión de la literatura sugiere que quien lo ha hecho en forma más cuidadosa ha sido Leff (1978). Este indica que las características fundamentales de los grupos son la administración común de diversas empresas que controlan en varios sectores económicos (conglomeración) y su integración al sector financiero. En base a esta caracterización, podemos definir como grupos tradicionales de los países menos desarrollados (PMD) a las instituciones que cumplen con las siguientes características: i) conglomeración productiva; ii) pequeña, separación

¹ Véase, por ejemplo, Armour y Teece (1978) y Mason y Gondzwaard (1976).

entre propiedad y control, lo que es asimilable a la categoría de grupos familiares, y iii) integración al sector financiero.

La hipótesis central de este trabajo es que los grupos económicos responden a distintos objetivos según la etapa de desarrollo económico en que se encuentra la economía en la cual se insertan y, por eso, a medida que los países se desarrollan, la fisonomía de los grupos debe cambiar. En una primera etapa, los grupos resolverían dos problemas que son especialmente importantes en el caso de los PMD y que surgen de la alta incertidumbre que estos países enfrentan. En primer lugar, los grupos sustituirían la falta de mercados financieros y del trabajo o una falta de profundidad de ellos. Así, por ejemplo, la excesiva regulación existente en el mercado financiero en la década de los sesenta y que producto de las tasas de interés negativas condujo a lo que Mc Kinnon llamó estrangulamiento financiero, podría haber inducido a integrarse a los bancos, de modo de efectuar transacciones dentro de la organización que no habrían sido rentables si hubieran sido efectuadas a través del mercado. Asimismo, la regulación laboral o el tamaño reducido de los mercados que hace que gran parte del capital humano de los trabajadores sea bastante específico a las empresas y que limita el movimiento de trabajadores entre empresas, puede eludirse cuando la movilidad ocurre entre áreas de una misma organización, objetivo que se lograría a través de la conglomeración productiva. Asimismo, la alta concentración de la propiedad y la virtualmente nula separación entre propiedad y control identificada por Leff, respondería a una necesidad de contar con los más estrechos lazos de confianza en la organización. La insuficiencia contractual, pero por sobre todo, la alta incertidumbre y ausencia de un horizonte de planificación alto, harían que la reputación jugase un papel relativamente insignificante en los países menos desarrollados. En una segunda etapa, cuando producto del desarrollo se cuenta con mercados más completos, adquiere mayor importancia la internalización de economías de escala y de ámbito mediante el aprovechamiento de activos indivisibles, tales como equipos gerenciales y de "know-how" específico adquirido. Asimismo, cuando el horizonte de planificación aumenta y las interacciones comienzan a repetirse, la reputación y el cumplimiento de las tareas se incentiva naturalmente haciéndose menos necesario recurrir a lazos de confianza familiares.

La hipótesis anterior es de gran importancia, en consideración a que la idea más difundida entre la opinión pública y algunos analistas

es que los grupos, contrariamente a lo planteado, serían los causantes de muchos de los problemas que aquejan a las economías de estos países (véase por ejemplo, Amsden, 1993). En particular, se vincula el surgimiento de los grupos económicos a una concentración excesiva del poder económico y de la riqueza (Dahse, 1979) a los niveles elevados de concentración financiera, con el riesgo que ello involucra (Edwards y Edwards, 1987; y Harberger, 1985). En síntesis, nuestra hipótesis sobre los grupos económicos está en la línea de lo que se conoce como aproximación económica institucional y que en lo fundamental señala que las formas de organización son producto de los requerimientos específicos de cada economía. En consecuencia, las instituciones son endógenas, y por ende cambiantes a través del proceso de desarrollo y contribuyen a él.²

Evidentemente, las implicancias de política económica varían diametralmente dependiendo de la naturaleza de los grupos en términos de responder a una u otra hipótesis. De ser efectiva la hipótesis que indica que los grupos son mecanismos eficientes para solucionar problemas asociados al desarrollo, los grupos tendrían una función social positiva, que habría que alentar y promover.³ Por el contrario, de ser efectiva la visión negativa de los grupos, la implicancia es también directa, pero en un sentido opuesto.

De nuestra hipótesis general se desprenden las siguientes implicancias que podemos contrastar empíricamente: i) aunque los grupos económicos sean una forma prevaleciente de organización, ellos no necesariamente se perpetuarían a través del tiempo. En otras palabras, si los grupos surgen de la búsqueda de la eficiencia y no son producto de un proceso de concentración de poder económico, influencia política y más poder económico, se debiera observar el surgimiento y desaparición de estas organizaciones a través del tiempo;⁴ ii) los grupos tendrían un desempeño relativamente mejor que las firmas independientes en los PMD *ceteris paribus*. Ello porque a diferencia de los con-

2 Para una excelente síntesis de esta visión, véase North (1990) y Eggerson (1990).

3 Esto suponiendo que existen los mecanismos adecuados de regulación para abordar posibles situaciones monopólicas que pudieran surgir.

4 Esto como un proceso "natural", más allá de que en ocasiones la autoridad puede decidir intervenir y desarmar un grupo por argumentos de eficiencia (monopolio) o equidad.

glomerados norteamericanos e incluso de los grupos japoneses (*keiretsus*), el ambiente especialmente inestable en los PMD, la falta de mercados financieros y el relativo menor tamaño de las firmas, haría en estos países más rentable la forma institucional conocida como grupo económico; iii) los grupos económicos cambiarían su fisonomía a través de distintas etapas del desarrollo. Específicamente, los grupos debieran mostrar, progresivamente, un menor grado de conglomeración productiva y un menor grado de integración al sector financiero; iv) en la medida que los países se desarrollan, los grupos mostrarían un creciente profesionalismo, separando la propiedad de la gestión.

Cabe advertir que la información de que disponemos dista mucho de lo ideal. Las empresas pertenecientes o controladas por grupos económicos en los países en desarrollo rara vez son corporaciones abiertas sobre las cuales se pueda disponer de datos. Aun para aquellos que son corporaciones, la información sobre ciertos aspectos de interés, como innovación tecnológica, es limitada. Además, algunos de los aspectos sobre los cuales se hipotetiza el origen de los grupos, responden a objetivos de eludir regulaciones. En consecuencia, resulta muy improbable que con la información que se dispone se pueda realizar un testeo sólido, que provea evidencia robusta sobre todas las hipótesis que nos interesan. Así, la evidencia que entregamos debe considerarse en su conjunto, y son todas las pequeñas piezas de este conjunto las que deben considerarse en la evaluación de si se apoyan o no las hipótesis planteadas.

En la segunda sección de este trabajo se presentan diversas teorías sobre la existencia de los grupos económicos. En la tercera sección se analiza la evidencia empírica en el caso de los grupos económicos en Chile y su correspondencia con las hipótesis propuestas más arriba. En la cuarta sección se concluye.

II. TEORIAS SOBRE LOS GRUPOS

Distintas hipótesis explican la existencia de grupos económicos. La hipótesis que más nos preocupa aquí es que ellos serían una respuesta eficiente a las dificultades características de los PMD: inestabilidad y existencia de mercados incompletos en una primera etapa y aprovechamiento de economías de escala y de ámbito en una etapa más avanzada del desarrollo. En contrapunto a esta teoría existe un conjun-

to de hipótesis que, en síntesis, sugieren que los grupos tienen un efecto neutro o adverso sobre el bienestar económico. En una frase, la prevalencia de un conjunto de hipótesis sobre otro depende de si en definitiva los grupos son instituciones que compiten o, por el contrario, tienen poderes monopólicos que tienden a consolidarse en el tiempo, que disminuyen el bienestar social y que por ende, debieran ser atacados.

1. Teorías de eficiencia

De la literatura se pueden derivar diversas formas a través de las cuales los grupos económicos pueden enfrentar la incertidumbre y la falta de mercados completos en una forma relativamente más eficiente que la que usan las firmas independientes. A continuación se presentan las ideas que nos parecen más destacables.

a) Incertidumbre, decisiones de inversión y flexibilidad

Una posible ventaja de la conglomeración es que a través de ella se permite la redistribución de recursos dentro de la empresa. Esto es particularmente importante para insumos con algún grado de indivisibilidad, tales como el factor tecnológico, grupos de asesores estratégicos, ejecutivos altamente especializados e inversión en activos físicos y financieros que son específicos al "equipo de la firma" (Alchian y Demsetz, 1972).

Cuando distintas actividades productivas presentan fluctuaciones cíclicas debido, por ejemplo, a shocks de demanda, y si esas fluctuaciones no están perfectamente correlacionadas entre los distintos sectores, reasignaciones dentro de la compañía pueden implicar un uso más eficiente de la capacidad. El caso más ilustrativo en el cual las reasignaciones sectoriales, pero internas al grupo son más convenientes, es cuando los sectores enfrentan shocks que están negativamente correlacionados. Las firmas que no integran sectores (no conglomerados) deben financiar los costos de la inestabilidad ya sea a través de capacidad no usada, por no poder satisfacer demandas de punta, o a través de ambas formas, lo que en última instancia depende de la decisión de inversión en capacidad. Tales costos pueden ser evitados, al menos en parte, ya sea comprando o vendiendo capacidad a través del mercado,

o moviendo recursos a través de las divisiones conglomeradas. Si existiera un ahorro neto cuando se reasignan los recursos a través de un conglomerado en lugar de hacerlo a través del mercado, es decir, cuando existen costos de transacción, la rentabilidad de la conglomeración aumenta con la inestabilidad de la economía.

La segunda ventaja que provee la conglomeración productiva se relaciona con la rentabilidad de la inversión cuando a ésta se le considera en el contexto de un proceso de búsqueda. Si la evaluación de un proyecto de inversión se asocia a un proceso de búsqueda en el cual existe información oculta que sólo se conoce después de efectuar cierta inversión irreversible, a mayor uso alternativo de esta inversión, mejores serán los resultados de la evaluación y los retornos de los proyectos que se realizan.⁵ La idea aquí es que la inversión irreversible a que aludimos puede tener varios usos alternativos. Por ejemplo, en el caso que se requiera formar cierto conocimiento en materia de cultivo de salmones para saber efectivamente la rentabilidad de la industria salmonífera, será más factible de realizar y más rentable el proyecto para un grupo que está integrado a otros tipos de cultivos marinos, como por ejemplo, cultivo del pez turbot, que también requiere de tal inversión. El conocimiento en materia de cultivos, puede ser usado en ambas actividades, reduciendo el riesgo de que, una vez determinada la verdadera rentabilidad del proyecto, esta inversión no sea usada.

b) Integración financiera para eliminar el problema de información asimétrica

Una forma de reducir costos dentro de una organización es a través de la integración financiera. La idea aquí se deriva de Stiglitz y Weiss (1981), donde se demuestra que bajo ciertas condiciones en las cuales existen asimetrías en la información sobre el riesgo y los retornos por parte de los inversionistas y quienes prestan dinero, los inversionistas tendrán incentivos para tomar proyectos más riesgosos de lo que es conveniente para quien lo presta y de lo que es conveniente desde un punto de vista de la sociedad. La implicancia de este modelo, es que existirá una selección adversa de proyectos; esto es, se realiza-

5 Un modelo general de búsqueda con información no revelada completamente se encuentra en Lippman y MacCall (1981), el que es extendible al caso que nos preocupa.

rán los peores proyectos disponibles y existirá un costo social neto. La conglomeración financiero-productiva, eventualmente, solucionaría este problema si no existen problemas de moral *bazard* al interior del grupo y que una división no tiene objetivos propios de maximización.

c) Economías de ámbito a través de la conglomeración

Aunque la conglomeración propiamente tal no permite el uso de economías de escala, se debe reconocer que frecuentemente lo que es observado como conglomeración se refiere fundamentalmente a una fusión de tipo vertical u horizontal. Por ejemplo, el éxito de la fusión entre Phillip Morris y Miller Brewing, en los ochenta en los Estados Unidos, si bien aparece en primera instancia como una fusión conglomerada, en último término no lo es, pues consistió en el traspaso del conocimiento de marketing, que era propiedad de Phillip Morris, hacia el mercado de la cerveza. Este caso particular es generalizable al caso de inversiones fijas e indivisibles que tienen más de un uso y cuyo aprovechamiento la conglomeración puede permitir. Evidentemente, el uso de la conglomeración para aprovechar este tipo de activos será privilegiado cuando ello no pueda efectuarse expandiendo la misma actividad o sea muy costoso hacerlo por esa vía.

d) Diversificación y disminución del riesgo

Los dueños de compañías separadas cuyas utilidades muestran correlación menos que perfecta podrían disminuir su riesgo si generan portafolios que involucran a más compañías. Sin embargo, este argumento parece relevante para la conglomeración sólo en la medida en que los dueños de esas compañías no tienen acceso a este portafolio a través del mercado bursátil.

e) Conglomeración como muestra del mercado por el control corporativo

La idea aquí es que las fusiones conglomeradas serían el resultado de la operación del mercado por el control corporativo. A través de las fusiones, los malos gerentes serían expulsados por la unificación de empresas (Jensen, 1988).

2. Teorías de monopolio

a) Desaliento a la entrada

Aun cuando existe una gran cantidad de literatura relacionada con la integración horizontal y vertical, para el caso de las fusiones conglomeradas la literatura tampoco clarifica cuáles son los beneficios privados de tal integración. Sin embargo, en base a los desarrollos de la teoría microeconómica, en especial la integración de la teoría económica con modelos de juegos estratégicos, se puede relacionar el comportamiento de grupos con ciertas estrategias de orden monopólico.

En primer término, se puede establecer una relación entre amenaza y conglomeración, lo que está dado que una firma que llega a ser parte de un grupo pudiera usar el poder financiero del grupo para intimidar a sus competidores.⁶ En esta dirección, cabe señalar que los argumentos de depredación adquieren sentido económico sólo en la medida que tienen que ver con la reputación que adquiere el depredador. La interacción repetida, y que constituye la base de la reputación, es permitida a través de una historia larga en la industria, pero también por la participación de la empresa en varios sectores. Ello entonces facilitaría a los conglomerados desalentar a los entrantes potenciales y crear una reputación de "peleador duro", aun cuando el conglomerado no tenga una larga trayectoria en la industria.

b) Monopsonio

Otra forma en las cuales los grupos pueden disminuir el grado de competencia en la economía es a través de lograr un poder monopsonico. Algunos factores productivos se requieren en la mayoría de las industrias. Es el caso de trabajadores no especializados y recursos financieros, que el mayor tamaño del grupo pudiera traducir en factores monopsonizados. En este sentido, la conglomeración tendría un efecto adverso sobre la eficiencia social.

6 Véase Lurie (1981) para el argumento de amenaza en un contexto de conglomeración.

c) Poder político y concesiones gubernamentales

El debate sobre la relación entre el poder político y poder económico se originó en la literatura con la discusión del pensamiento de Hamilton y Jefferson, donde las principales consideraciones eran "difusión de la propiedad" versus "eficiencia" (Comanor, 1981; y Siegfried, 1981). Esta fuente de preocupación ha sido respaldada en caso de los PMD donde existe la idea de que los grupos económicos pudieran disfrutar de una influencia y poder excesivamente grandes.

La premisa básica de esta preocupación se encuentra en gran parte de la literatura y es que el poder económico, que se deriva de la propiedad de las grandes compañías, sería una herramienta para ejercer influencia sobre el proceso de decisiones públicas. Esto, a su vez incrementaría el poder económico de las firmas.

d) Conglomeración y agencia

Así como se ha señalado que la conglomeración puede solucionar problemas de agencia, existe en la literatura la idea de que ella también puede ser causada por dicho problema. Si los gerentes tratan de maximizar la tasa de crecimiento de su empresa en un período corto de tiempo, una forma expedita de alcanzar tal objetivo es a través de la conglomeración.

"La teoría de flujos libres de caja implica que los gerentes de firmas con alta capacidad de deuda y altos flujos libres de caja serán más probables que compren firmas con bajos beneficios o incluso se fusionen disminuyendo el valor total de la nueva firma. Programas de diversificación generalmente caen en esta categoría y la teoría predice que ellos generarán menores ganancias" (Jensen, 1988, p. 34).

En igual dirección, el rol positivo de las fusiones para controlar a los gerentes ha sido desafiado por Shleifer y Summers (1988). Ellos sugieren que parte de las ganancias de las fusiones, cualquiera sea su naturaleza, surgen porque los grupos de gerencia que toman la empresa tienen una ventaja para romper contratos implícitos y así expropiar las cuasirrentas de los trabajadores en beneficio de los accionistas. Por lo tanto, el mayor valor asociado a las empresas que se fusionan no

sería necesariamente producto de mayor riqueza, sino que podría ser el reflejo de transferencias entre los actores involucrados.

e) Otras teorías

Por último, existe un conjunto de teorías que tienen menor significación. Entre ellas, está la idea de que la conglomeración, característica de los grupos, obedecería a que los grupos tendrían ventajas para detectar activos sub-valorados en el mercado (Gort, 1969). La implicancia directa de esta teoría la descarta muy rápidamente para el caso de los grupos, pues es que una vez que los grupos compran estos activos, deberían deshacerse de ellos en forma relativamente rápida.

III. EVIDENCIA

Existe una sorprendente falta de estudios sobre grupos económicos para los distintos países donde estas organizaciones existen.⁷ Sin embargo, se puede derivar de ellos que la forma y desempeño relativo de estas organizaciones dependen de dos factores principales: uno es el ambiente en el cual operan y dos, la etapa de desarrollo en la cual se insertan. El propósito de la presente sección es analizar la evidencia disponible para el caso chileno en términos de si ésta apoya o no las hipótesis planteadas en la primera sección de este trabajo.

1. ¿Se perpetúan los mismos grupos en el tiempo?

Aun cuando no parece discutible que existe una relación entre poder económico y político, este argumento para justificar la existencia de grupos económicos es relativamente débil especialmente si no se tiene una teoría del comportamiento del Gobierno. Si el poder económico es directamente proporcional al valor de los activos controlados y no al número de compañías, planta física, máquinas, etc., bajo control,

⁷ Las referencias son escasas. Algunas excepciones de análisis de grupos en distintos países, son Vinhas de Queiroz (1965), Papanek (1972), Allard y otros (1975), Leff (1978), Goto (1982), Sanfuentes (1985) y Horiuchi, Packer y Shinichi (1988).

el crecimiento de la organización no involucrará mayor poder político a menos que haya un incremento en el valor de la organización. Por otra parte, es posible que el Gobierno sea más influenciado al número de trabajadores que al valor de los activos de una firma. Si ello es cierto, existe una base real para sostener que la conglomeración y el crecimiento inorgánico pudieran ser un medio efectivo de lograr tal influencia.

A pesar de la falta de base conceptual, una de las hipótesis más relevantes sobre la naturaleza de los grupos sugiere que ellos crecen y se perpetúan a través de un círculo de influencia, de poder económico y poder político. Es este tema el que ha originado permanentemente una preocupación sobre el futuro de la democracia en una economía capitalista. Así, tal preocupación ha estado presente desde el debate de Jefferson y Hamilton en Estados Unidos (Siegfried, 1981) y en los países en desarrollo ha estado permanentemente en el tapete, sin que, a nuestro conocimiento, exista un estudio que permita clarificar el debate en términos empíricos. Sin embargo, esta hipótesis tiene implicancias verificables, pues sugiere que los mismos grupos se debieran ir consolidando en el tiempo.

Comparando los trabajos de Lagos (1962), Garretón y Cisternas (1970), Dahse (1979), González (1981) y el nuestro, en el cuadro 1, es posible verificar que los grupos económicos líderes en Chile han variado a través de los años. En efecto, en este cuadro, la primera columna de la izquierda muestra los grupos definidos por Lagos. Lagos considera que existen once grupos nacionales fundamentales. Todos ellos tienen una estrecha vinculación con el sector financiero. De hecho, a la mayoría de ellos se los identifica con los nombres de los Bancos que controlan. En esta columna los grupos se encuentran ordenados de acuerdo a su tamaño relativo en forma decreciente. En la segunda columna se ubican los señalados por Garretón y Cisternas, sin guardar relación con sus tamaños relativos. Claramente se trata aquí, en general, de grupos familiares y que por ende resultan más fáciles de identificar con personas naturales. La tercera columna muestra los grupos económicos que presenta Dahse en su trabajo de 1979 y que definitivamente no son los mismos que preocuparon a Lagos ni a Garretón y Cisternas. En la última columna se muestran los principales grupos económicos chilenos en 1993.

Al analizar su evolución en el tiempo, se puede distinguir entre grupos tradicionales, que son aquellos que ya existían a comienzos de

los años sesenta, los grupos que tuvieron su origen en la segunda mitad de los sesenta y que se consolidan en los setenta y los grupos nuevos, que son aquellos que tienen su origen en los años ochenta. Entre los grupos tradicionales están, en primer lugar, los grupos precursores identificados por Lagos. Luego se incluyen los grupos económicos que existían a principios de los sesenta y que siguen estando presentes hoy día. Entre ellos están, el Grupo Matte, el Grupo Angelini y el Grupo Luksic. Estos tres últimos, son en la actualidad grupos totalmente consolidados y de gran tamaño dentro de nuestra economía.

Entre los grupos de los setenta se encuentran: el Grupo Cruzat-Larraín, el Grupo BHC (Banco Hipotecario de Chile) y el Grupo Claro. Son grupos cuyo crecimiento está vinculado a la primera ronda de privatizaciones emprendida por CORFO a partir de 1974. Los dos primeros llegaron a ser los grupos principales en Chile hacia fines de los años setenta, para prácticamente desaparecer hacia mediados de los ochenta producto principalmente de la crisis financiera del año 1982.⁸ Entre los Grupos nuevos encontramos a Sigdo Koppers, al Grupo Carozzi (Bonfill), al Grupo Abumohor, al Grupo Enersis, al Grupo Errázuriz, al Grupo CAP, al Grupo del Río y al Grupo Boher, entre otros.

Aun cuando hay un cierto número de grupos que tienden a mantenerse en el tiempo y que hoy día consideramos tradicionales, también se aprecia una importante movilidad en cuanto a la aparición y desaparición de ellos. Así, hay un número importante de grupos que aparecen o adquieren relevancia en la segunda mitad de los ochenta. Del mismo modo, los grupos que fueron importantes en los 70 han desaparecido o disminuido fuertemente su importancia en la actualidad.

La evolución señalada tiende a confirmar que hay significativa movilidad y una ausencia de barreras a la entrada y salida a ser grupo en Chile. Las razones para ello son variadas, y pudiera plantearse que los cambios observados responden claramente a crisis políticoeconómicas muy definidas e identificables en Chile. Así, el proceso de expropiaciones materializado por Allende (1970-1973); las privatizaciones y sus secuencias (1974-1978); la crisis de la deuda (1982-1985) y las nuevas privatizaciones (1985-1989) explicarían la relativamente alta

8 Sólo uno de ellos ha resurgido en los últimos años con un tamaño bastante menor que el que llegó a tener hacia fines de los setenta.

movilidad de los grupos y por ende no se desprendería de Chile una lección aplicable a otros PMDs. Nuestra visión es que, en general, los PMDs están caracterizados por este tipo de procesos, que no son de modo alguno únicos en el caso chileno. Más importante, el caso de Chile muestra que los grupos chilenos, por una u otra razón, han sido vulnerables a los vaivenes de la economía y de la política.

2. Rentabilidad de los grupos

Uno de los pocos estudios realizados sobre los grupos en los años setenta (González, 1981) indica que las firmas pertenecientes a los grupos económicos mostraron un mayor margen neto que cualquier otro tipo de firma y una sustancial mayor rentabilidad que empresas estatales y multinacionales (véase el cuadro 2). Si los grupos no están asociados a mayores poderes monopólicos, lo que en consideración a la apertura de la economía chilena y al hecho de que los grupos han centrado sus actividades preferentemente en el sector transable parece ser un supuesto razonable, esta mayor rentabilidad será producto de una mayor eficiencia relativa.⁹

Sin embargo, la mayor rentabilidad de los grupos económicos en un momento del tiempo puede obedecer a razones distintas que la posible mejor gestión. Así, es probable que la focalización del grupo en ciertas industrias privilegiadas, por ejemplo por la política cambiaria de momento, entreguen los resultados mostrados en el cuadro 2. En consecuencia, es fundamental realizar un análisis que ilumine mayormente respecto de si la posesión de una empresa por parte de un grupo aumenta o no el valor de la misma. Responder a esta pregunta es de importancia porque permite resolver algunos interrogantes respecto de la naturaleza y efecto de los grupos. Por ejemplo, si el mercado premia la adquisición de una empresa por parte de un grupo, eso no permite distinguir si lo hace porque el grupo adquiere más poder de mercado o porque la hace más eficiente, pero descarta que el crecimiento del grupo sea producto de un deseo irracional de crecer a cualquier costo (hipótesis de agencia).

9 Por otra parte, si los grupos obtuvieron ganancias de capital en el proceso de compra de las empresas, ello tampoco debiera reflejarse en mayores índices de rentabilidad.

CUADRO 1. Evolución de los grupos económicos en Chile

Lagos (1962)	Garretón-Cisternas (1970)	Dahse (1979)	González (1981)	Paredes-Sánchez (1994)
Bco. Sudamericano	Banco Sudamericano	Cruzat-Larraín	Cruzat Infante	Larraín Cruzat
Alessandri-Matte	Alessandri-Matte	Matte	Matte	Matte
Salfa	Banco Hipotecario		Vial Castillo	
		B.H.C. Vial R. Claro (C-L) R. Claro (C-L) C. Vial E. (BHC)		Claro
Coop. Vitalicia	Coop. Vitalicia			
		Familia Marín Fco. Soza (C-L) C. Cruzat P.		
Banco de Chile	Banco de Chile Soza		Fco. Soza	
Aldunate				
Bco. de A. Edwards	Edwards	Edwards	Edwards	
		Mustakis	Mustakis Kotsilini	
Punta Arenas	Menéndez	Menéndez		
Bco. del Trabajo		Hochschild Said Pico Cañas	Said	Said
	Said Pico			
Grace Copec	Angelini	Angelini	Angelini	Angelini
	García	P. García		
Bco. Español	Pollak	Pollak		

CUADRO 1. Evolución de los grupos económicos en Chile (continuación)

	Bco. Español	Galmez		
Bco. Continental	Furman	Furman		
	Ibáñez	Ibáñez-Ojeda		
Cosatan	Luksic-Tefarikis	Luksic	Luksic	Luksic
	Lota			
Bco. Crédito e Inv.	Yarur	Yarur Lolás	Yarur Banna	
		Yarur Banna		
		Yarur Asfura		
Bco. Panamericano	Hirnas	Hirnas		
	Briones	Briones	Briones	
	Duncan Fox	Ardizzoni		
	Lepe Piquer Lehman	Lepe P.L.		
	González y Fluxa	Abalos y González	Alcalde Schefner	Abumohor
	Gildemeister	Puig	Calaf Rocosa	Boher
	Simonetti	Sumar	Gómez Gallo	Cardona
	Fam. Concha y Toro y otros	Saenz	Schiess	Goycolea Zerbicap
	Fam. Ossa Errázuriz	Bco. Concepción	Ilabaca Escribano	Carrozzi (Bonfill)
	Fam. Pereira y otros	Stein Morig	Ross Ossa	Del Río
	Fallabella Solari M.	Tattersal	Vergara Bruce	Enersis
	Wachstein Schachner	Arancibia		Endesa
	Klein Let y Burger	Marín Acuda		Errázuriz
	Schmidt			Sigdo Koppers
		Sahli Tassara	Sahli Nattermann	

Un estudio de gran interés que entrega información es el de Gálvez y Tybout (1985). En él, los autores concluyen que las firmas asociadas a grupos económicos no obtuvieron mayores retornos que las firmas independientes en los cinco años de estudio (1977-1991). Ello, sin embargo, obedeció a que las firmas de grupos se concentraban en las industrias productoras de bienes transables, que fueron negativamente afectadas en ese período por el gran atraso cambiario. Sin perjuicio de lo anterior, también el estudio concluye que, cuando la comparación se hace entre firmas que producían los mismos bienes, aquellas firmas asociadas a los grupos económicos mostraron mayores retornos que sus contrapartes.

Cuadro 2. Medidas de desempeño

Firmas	Rent. sobre Patrimonio	Ventas/ Benefs.	Margen Bruto	Margen Neto
Estatales	16,52	2,40	18,60	7,10
Multinacionales	21,10	11,30	24,40	4,50
Grupos	30,61	10,90	24,50	9,50
No-Grupos	31,75	2,00	24,80	1,20
Total	100,00	5,26	23,89	3,40

FUENTE: J. González, "Evaluación social de la acción de los grupos económicos en Chile", Valparaíso, Chile, Escuela de Negocios de Valparaíso, inédito, 1981, cuadro 1.

En igual dirección, en un estudio realizado sobre nueve empresas que fueron adquiridas por grupos económicos (Paredes y Johansen, 1990) y sobre las que se conocía que serían privatizadas, se analizó el efecto que la adquisición tuvo sobre los retornos de las empresas en base a la "metodología de eventos" (Brown y Warner, 1985). La idea central aquí fue relacionar, en una muestra, la ocurrencia del evento "adquisición de empresa por parte de un grupo", con los retornos accionarios. La utilidad de esta metodología es que permite hacer test estadísticos sobre la existencia de retornos anormales. Los resultados

obtenidos permiten señalar que efectivamente existe un premio por el control de las empresas por parte de los grupos.

3. Conglomeración productiva

“Históricamente, la diversificación *per-se* ha sido una estrategia de las empresas grandes y ha estado presente en todas las economías modernas. Sin embargo, en el caso de las firmas multidivisionales, tecnológicamente avanzadas, la base de la diversificación es su base tecnológica, que tiende a explotarse en industrias relacionadas” (Chandler, 1970).

Esta visión sugiere que la existencia de ciertas economías de ámbito, estaría fundamentada en la base tecnológica. Ello es reforzado por Hikino y Amsden (1994), que plantean que cuando las firmas no tienen una base tecnológica fuerte, como en el caso del “Nissan zaibatsu” previo a la segunda guerra mundial, su diversificación es hacia industrias no relacionadas, lo que puede significar, más temprano que tarde, el colapso de la organización.

La primera y más destacable característica de los grupos económicos es la conglomeración productiva, la que en el caso de economías menos desarrolladas no justificamos necesariamente en base a la tecnología común y, como en el caso de ciertos grupos chilenos en la década de los setenta, fue definitivamente inorgánica. Según nuestra hipótesis inicial, la conglomeración productiva podría incluso resultar relativamente más conveniente en los países en desarrollo que en aquellos desarrollados, lo que obedecería a la necesidad mayor de completar mercados en los primeros. En este sentido, cabe destacar que mientras resulta relativamente claro que el tipo de firma que se conglomera en Estados Unidos y en los países más desarrollados está sobrerrepresentada en las así llamadas industrias en declinación (Weston y Mansinghka, 1971; y Muller, 1987), ello no es evidente en el caso de la conglomeración en los PMD ni tampoco lo es en el caso chileno.

Un análisis a través de países pudiera ayudar a testear más directamente la rentabilidad de la conglomeración. Desgraciadamente, no contamos con información que lo permita. Sin embargo, la evidencia de los países desarrollados sugiere que la conglomeración está relacio-

nada con menor rentabilidad.¹⁰ Más aún, la escasa evidencia longitudinal indica que si bien los *keiretsus* japoneses eran más rentables que las firmas independientes en los años 60, ello ya no era cierto en los 80 (Roehl, 1988). Nakatani, argumentando las razones de esta baja rentabilidad es enfático en señalar que la estructura de grupo tiene costos evidentes, los que sólo se justificarían en un contexto en el cual las ventajas son manifiestas:

“... como las firmas afiliadas a grupos están aisladas de la competencia del mercado (particularmente en el mercado de capitales), ellas no necesitan maximizar beneficios. En su lugar ellos pueden preferir pagar mayores salarios a sus empleados y si sus gerentes son adversos al riesgo, estabilizar el desempeño financiero a través del tiempo” (Nakatani, 1984, p. 325).

El relativamente pobre desempeño de los *keiretsus* hacia fines de los 70 y 80 conjuntamente con la evidencia de que en Estados Unidos la conglomeración es síntoma de declinación y la contrastante información para Chile respecto de la rentabilidad apoyan la idea de que el grado de desarrollo es crucial para determinar la conveniencia de la conglomeración. Esto es, en la medida en que los países se desarrollan, requieren menos de instituciones que sustituyan al mercado, como serían los grupos económicos. En otras palabras, en un contexto de desarrollo, el hecho de que la conglomeración sea cada vez menos atractiva da apoyo a la idea de que los grupos cumplirían un rol social y también indicaría que en los PMD se está en una etapa de transición en la cual la estructura de los grupos está en proceso de cambio.

La falta de información para estimar la rentabilidad de la conglomeración en función del grado de desarrollo, obliga a una aproximación alternativa para testear si en Chile, donde se han estado desarrollando una serie de instituciones que completan mercados, reducen costos de transacción y profundizan mercados existentes, la conglomeración es hoy menos rentable de lo que era hace una o dos décadas. Con este objetivo, realizamos algunas comparaciones que dan una idea de lo que ha sucedido.

10 Véase por ejemplo, Muller (1980), Ravenscraft y Scherer (1988) y Meeks (1977).

En el cuadro 3 se presentan las principales empresas en que participan los tres principales grupos tradicionales en Chile en dos momentos del tiempo. Al comparar los sectores en que operan las empresas en el año 1978 y en el año 1993, se puede ver que éstos han aumentado el número de industrias en que participan. Angelini ha incursionado en el sector de seguros y en la distribución de combustibles, sectores en los cuales no participaba en 1978. Luksic ha incursionado en bebidas, telecomunicaciones y electricidad, sectores en los que no estaba en 1978. Matte participa actualmente en seguros, previsión, envases y puertos, sectores donde no participaba en 1978. Por otra parte, estos grupos han profundizado su participación en los sectores donde ya eran fuertes en el año 1978, lo que podría deberse a un mayor aprovechamiento de un *know-how* específico respecto de los mercados en que llevan más tiempo operando. Como la evidencia no es robusta, con el objeto de tener un indicador más preciso de la conglomeración, hemos estimado un índice de conglomeración que sigue estrechamente la idea del índice de concentración de Herfindhal. Así, el índice de conglomeración se define como la suma del cuadrado de las participaciones de las ventas de la industria i , en las ventas totales del grupo. Como es natural, el índice toma valores que van de cero a uno, y su inverso es el número de industrias en las cuales podría participar el grupo si sus participaciones fueran iguales. Aun cuando no hemos aplicado test estadísticos respecto de las diferencias existentes, los valores indican que el grado de conglomeración en los mismos grupos ha estado disminuyendo en el tiempo.

En igual dirección, en el cuadro 4, donde se presentan las firmas controladas por los principales grupos existentes en los ochenta (Cruzat y Vial), se aprecia un claro contraste en el grado de conglomeración de éstas con relación a los principales grupos de la actualidad y también respecto de los grupos más nuevos y que resultan ser hoy los más dinámicos (CAP y Enersis). Así, se ve que en general, el grado de conglomeración exhibido por los grupos nuevos es menor que el de los grupos tradicionales.

Finalmente, en el cuadro 5, se presenta la forma en la cual los grupos chilenos de los noventa han estado creciendo más aceleradamente la que es a través de las inversiones realizadas en el exterior. Se desprende de dicho cuadro que los grupos han invertido en el exterior en los mismos sectores y actividades en los cuales son fuertes en Chile. Esto puede estar indicando que, cuando las empresas tuvieron la oportu-

CUADRO 3. Grupos económicos tradicionales en Chile
Nivel de conglomeración en 1978 vs. 1993

<i>Grupo Angelini (1978)</i> <i>Sociedad</i>	<i>Grupo Luksic (1978)</i> <i>Sociedad</i>	<i>Grupo Matte (1978)</i> <i>Sociedad</i>
PESCA	ENERGIA Y COMBUSTIBLE	MANUFACTURAS
Empresa Pesquera Eperva	Cía. Gral. de Electricidad Industrial	Cía. Manufacturera de Papeles y Cartones
Pesquera Indo	Cía. de Consumidores de Gas de Stgo.	Laja Crown
Pesquera Iquique	MANUFACTURAS	Cía. Industrial El Volcán
Empresa Pesquera Chilemar	Manufacturas de Cobre	Chilena de Moldeados
Conservera Copihue	Fábrica de Envases	FORESTAL Y MINERO
Corp. de Productores. de Harina de Pescado	Fábrica de Envases de Papel de Aluminio	Forestal Mininco
FORESTAL	Aluminio para la construcción	Forestal, Const. y Com. del Pacífico Sur
Forestal Cholguán	ALIMENTOS	Forestación Nacional
Maderas Cholguán	Molinos y Fideos Lucchetti	Minera Valparaíso
FINANCIERO	Soc. Agrícola y Forestal Colcura	FINANCIERO
Cía. Chilena de Leasing	Cía. Arauco de Des. Agrícola	Financiera Papeles y Cartones
OTROS	FINANCIERO	Financiera El Melón
Grace y Cía.	Banco Sudamericano	COMERCIAL Y OTROS
Inversiones Topocalma	FORESTAL	Soc. de Renta Urbana Pasaje Matte
	Forestal Quiñenco	Agrícola e Inmb. O'Higgins
	COMERCIAL Y OTROS	Muelles y Bosques
	Turismo e Inm. Bio-Bío	Turismo Mifesa
	Soc. de Renta Edificio Carrera	
	Consortio Nieto	
	Importadora del Norte	

FUENTE: J. González, "Evaluación social de la acción de los grupos económicos en Chile", Valparaíso, Chile, Escuela de Negocios de Valparaíso, inédito, 1981.

CUADRO 3. Grupos económicos tradicionales en Chile (continuación)

<i>Grupo Angelini (1993)</i>	<i>%</i>	<i>Grupo Luksic (1993)</i>	<i>%</i>	<i>Grupo Matte (1993)</i>	<i>%</i>
<i>Empresa</i>	<i>(11/93)</i>	<i>Empresa</i>	<i>(8/93)</i>	<i>Empresa</i>	<i>(8/93)</i>
FINANCIERO				BEBIDAS	CMPC
54,00%					
Cía. Seg. Cruz del Sur Grales.	99,99%	CCU	67,30%	FORESTAL	
Cía. Seg. Cruz del Sur Vida	99,99%	Aguas Minles. Cachantún	99,81%	Forestal Mininco S.A.	100,00%
PESCA		Aguas Minles. Porvenir	99,72%	Forestal Renaico S.A.	99,99%
Pesquera Eperva	51,00%	Cervecería Santiago	95,00%	Forestal Angol Ltda.	50,00%
Pesquera Indo	51,00%	Soc. Agrícola Victoria	90,00%	Inforsa	79,71%
FORESTAL Y MINERO		Fáb. de Env. Plásts.	80,00%	Productos de papel Ltda.	97,50%
Forestal Cholguán	20,40%	Embot. del Sur	95,00%	Productos Sanitarios S.A	50,00%
Maderas Cholguán	30,40%	Transportes Plasco	98,00%	Emp. Distrib. de Papeles y Cartones	97,50%
OTRO		Inv. Socinver S.A. en Liq.	44,55%	Soc. Recupe. de Papeles Ltda.	99,90%
Inversiones Siemel	47,60%	Com. CCU Santiago	90,00%	Chilena de Moldeados S.A	40,86%
	30,00%	Com. CCU Central	95,00%	Envases Impresos Ltda.	97,50%
COPEC		Com. CCU Stgo. y Cía.	99,90%	Celulosa del Pacífico	46,15%
ENERGIA Y COMB.		ALIMENTOS		FINANCIERO	
Abastecedora de Comb.	97,87%	LUCCHETTI	76,80%	AFP Summa S.A.	25,90%
Petroleum S.A.	50,00%	Lucchetti Argentina	99,00%	Banco BICE	10,92%
Copec Canal Inc.	100,00%	Comercial Lucchetti	99,90%	Seguros de Vida El Raulí	24,35%
Soc. Nac. Oleods. Sonacol	48,00%	Nutrecor	99,90%	OTROS	
Trans. de Comb. Chile Ltda.	99,00%	Agromaule	99,00%	CMPC Investments Ltda.	100,00%
Cía. de Lubs. de Chile	50,00%	Italpasta	99,00%	Inversiones CMPC S.A.	99,96%
Serv. de Comb. SERCOM	100,00%	Nieto	99,00%	PUERTO DE LIRQUEN	
Emp. de Elec. de la Front.	13,71%	Prod. Alim. Italpasta	99,00%	Portuaria Lirquén	99,99%
FORESTAL					
Celulosa Arauco	99,98%				

CUADRO 3. Grupos económicos tradicionales en Chile (continuación)

Grupo Angelini (1993) Empresa	% (11/93)	Grupo Luksic (1993) Empresa	% (8/93)	Grupo Matte (1993) Empresa	% (8/93)
Cía de Cart. Chile COCAR	45,05%	METALES		MINERA VALPARAISO	
PESCA		MADECO	65,00%	Forestal COMINICO S.A.	87,80%
Pesquera Iquique-Guayane	50,20%	Elaboradora de Cobre	50,00%	Forestal Coindustrial S.A.	50,00%
COMERCIAL Y OTROS		Madecotel	99,99%	Forestal y Pesquera Callaqui	77,55%
Puerto Lirquén S.A.	-	Metalúrg. e Indust.	99,99%	Hidroeléc. Guarda Vieja S.A.	99,99%
ABC Comercial Ltda.	3,40%	Comercial Madeco	100,00%	Cominco S.A.	92,88%
Saesa	93,12%	Colada Cont. Chil.	41,00%	Viecal S.A.	50,00%
C.C.U.	13,18%			Coindustria	50,00%
Clap S.A.	66,00%	FINANCIERO			
Inversiones Década	97,86%	Banco O'Higgins	50,00%	PASUR	-
Soc. de Invers. de Aviación	50,00%	Banco de Santiago	20,00%	CIA. INDUSTRIAL EL VOLCAN	-
				Mineral Lo Valdés	50,00%
		TELECOMUNICACIONES			
		CNT, Telef. del Sur	72,00%		
		Cía. Tel. Coyhaique	88,70%	INMURBANA	
		VTR Inv.	-		
		VTR Telecoms.	-		
		SERVICIOS			
		Hotel Carrera	86,60%		
		ENERGIA			
		ENDESA	7,00%		

FUENTE: Diario Estrategia, Santiago de Chile, agosto y noviembre de 1993

CUADRO 4. Principales grupos económicos en el año 1978 vs. los principales grupos formados posteriormente

GRUPO CRUZAT-LARRAIN (1978)	GRUPO VIAL (INDUSTRIAL, 1978)
FINANCIERO	FINANCIERO
Colocadora Nacional de Valores (Banco de Fomento)	Banco de Chile
Banco de Santiago	Banco Hipotecario y de Fomento
La Cooperativa Vitalicia Administradora	Nacional Financiera S.A.
FORESTAL Y MINERO	Corp. Fin. Atlas S.A.
Forestal S.A.	INDUSTRIAL
Aserradero San Pedro	CORESA
Forestal Desarrollo Ltda.	Cía. Industrial
Forestal Ltda.	Cía. Tecno Industrial
Soc. Minera Lo Prado	Indus Lever S.A.
ENERGIA Y COMBUSTIBLE	Aceites y Alcoholes Patria S.A.
Cía. de Petróleos de Chile	Soc. Manuf. de Electroartefactos S.A.
Abastecedora de Combustibles	FORESTAL Y MINERO
BEBIDAS	Cía. Minera de Exportaciones S.A.
Cía. Cervecerías Unidas	Industrias Forestales S.A.
Aguas Minerales Cachantún	ALIMENTOS
INDUSTRIAL	Hucke, Ind. Alimenticias S.A.
Industrias COIA	Especialidades Grasas ECASA S.A.
Pinturas Montana Industrial	OTROS
Maquinarias MACO	Soc. de Inv. San José S.A.
AGROINDUSTRIAL	Soc. de Inv. San Francisco S.A.
Viña Santa Carolina	Inv. Huelén
Watt's Alimentos	Soc. de Inv. José Miguel Carrea

CUADRO 4. Principales grupos económicos en el año 1978 vs. los principales grupos formados posteriormente
(continuación)

GRUPO CRUZAT-LARRAIN (1978)

GRUPO VIAL (INDUSTRIAL, 1978)

CONSTRUCCION E INMOBILIARIA

Constructora e Inmobiliaria Forestal

Promotora Placilla

Inmobiliaria Parque de Peñuelas

OTROS

Neumann

Soc. Pesquera Coloso

Soc. de Inv. San Fernando

Soc. de Inv. Atom. Ltda.

FUENTE: J. González, "Evaluación social de la acción de los grupos económicos en Chile", Valparaíso, Chile, Escuela de Negocios de Valparaíso, 1981, inédito.

CUADRO 4. Principales grupos económicos en el año 1978 vs. los principales grupos formados posteriormente
(continuación)

GRUPO CAP (1993)	% (8/93)	GRUPO ENERSIS (1993)	% (8/93)
METALURGICO			
CAP	-	ENERSIS	
Cía. Siderúrgica Huachipato	-	ENERGIA	
Cía. Minera del Pacífico	-	Distr. Chilectra Metropolitana	73,54%
Abastecimiento CAP	-	Cía. Eléctrica del Río Maipo S.A.	87,54%
Manganesos Atacama	-	Synapsis S.A.	99,99%
Somisa(2)	5,00%	ENDESA	14,00%
		Central Costanera	9,00%
		Enersis Internacional Ltda.	100,00%
FINANCIERO			
APP El Libertador(1)	65,00%	Enersis Argentina S.A.	99,99%
UAP Seguros de Vida y Grales	49,00%	Distrilec Inversora S.A.	98,50%
Cía. de Seguros de Vida La Austral(1)	49,00%	CONST. E INMOB.	
		Ing. e Inmob. Manso de Velasco S.A.	99,99%
MADERA			
Terranova S.A.	-	Constructora El Gobernador Ltda.	1,00%
		Dist. de Productos Eléctricos S.A.	99,93%
TELEVISION			
Ciecsa	-		
OTRAS			
Cintac	35,00%		
Compac	35,00%		
Sabimet	35,00%		
Inmobiliaria Suiza	50,00%		
ENERGIA			
Central Eléctrica El Guacolda	33,00%		

FUENTE: Diario *Estrategia*, Santiago de Chile, agosto y noviembre de 1993.

CUADRO 5. Inversiones de grupos chilenos en el exterior (al segundo semestre de 1993)

<i>GRUPO</i>	<i>EMPRESA</i>	<i>SECTOR</i>	<i>PAIS</i>
BOHER	Imasa (50%)	Agroindustrial	Argentina
	Di-Foto*	Audiovisuales	Argentina
	Telefax*	Comunicaciones	Argentina
CAP	Somisa (5%)	Siderúrgico	Argentina
CAROZZI	Gazola (30%)	Alimentos	Italia
CRUZAT	Colfondos (33,3%)	AFP	Colombia
	Profuturo (20%)	AFP	Perú
ENERSIS	Redelec (49%)	Electricidad	Argentina
	Argelec (20%)	Electricidad	Argentina
	Ctrl. Costanera (9%)	Electricidad	Argentina
	Distrilec (18,5%)	Electricidad	Argentina
ENDESA	Endesa Arg. (99,99%)	Electricidad	Argentina
	Distrilec (11%)	Electricidad	Argentina
	Argelec (40,02%)	Electricidad	Argentina
	Ctrl. Costanera (24,01%)	Electricidad	Argentina
ERRAZURIZ	Cidef Argentina	Comercial, Autos	Argentina
	Hipermerc S.A.	Comercial	Argentina
	Valores e Inversiones	Financiero	Argentina
LUKSIC	MADECO (subsidiaria)	Manufactura	Argentina
	Lucchetti Arg. (99%)	Alimentos	Argentina
SAID	Invers. del Atlántico (99%)	Inmobiliario	Argentina
SIGDO KOPPERS	Sigdoil (70%)	Petróleo	Ecuador

* Participación de Boher a junio de 1989.

tunidad de crecer sin tener que enfrentar restricciones de demanda interna, lo hicieron sin recurrir a la conglomeración. Esto es, la apertura de la economía que permite acceder a demandas sustancialmente mayores a las prevalecientes en un contexto de semi-autarquía, como es el que había en Chile hasta mediados de los setenta, hace posible que las firmas aprovechen primordialmente las economías de escala por sobre las de ámbito. Los costos de invertir en otros sectores a los del giro habitual son sustancialmente mayores, incluso con relación al costo de las inversiones realizadas en otros países. Por ello, resulta especialmente destacable el que la inversión de los grupos nacionales en el exterior no esté asociada a la incursión en nuevos sectores de actividad, sino que se centre fundamentalmente en los mismos sectores en los cuales los grupos ya han demostrado tener éxito. En otras palabras, la conglomeración parece haber sido la respuesta eficiente para aprovechar economías producto de indivisibilidades, pero que de ninguna forma eran más importantes que las economías de escala que se pueden obtener de la expansión dentro del mismo sector de actividad y que son aprovechables con la globalización.

En conclusión, el análisis de la conglomeración provee alguna evidencia en la dirección de que al aumentar el grado de desarrollo, las innovaciones institucionales (que reducen los costos de transacción) y la apertura comercial y de capitales, dan lugar a la posibilidad de que las firmas crezcan sin necesidad de conglomerarse.

4. Integración al mercado financiero

Un elemento característico de los grupos latinoamericanos es su integración al mercado financiero. No obstante, este tipo de relación depende fundamentalmente de las características propias de cada país, pues tal integración depende de la ley.

“... en el caso de los grupos nicaragüenses, aquellos que pueden contribuir solamente con el capital, pero no con habilidades administrativas específicas a las actividades del grupo son gradualmente excluidos de participar. El (Strachan) ha resaltado otro aspecto que reduce la importancia del acceso preferencial al capital como una condición suficiente para una estructura de grupo. Señala que Costa Rica, donde el sistema bancario fue nacionalizado a fines de los

años 40, tiene grupos que operan en modo similar a aquellos nicaragüenses, con su sistema bancario privado" (Leff, 1978, nota de pie 28, p. 669).

En otros países, como Brasil, el rol del financiamiento dirigido ha sido fundamental para el desarrollo de los grupos. Makler señala que la aparición y consolidación de los grupos brasileiros en los 60 fue el resultado de una estrategia gubernamental que implicó, entre otros:

"... la concesión de aportes monetarios y fiscales y préstamos altamente subsidiados a los mayores conglomerados. Estos préstamos fueron posibles por los nuevos roles que el Estado asignó a las instituciones financieras. Por ejemplo, el Banco Brasileiro de Desarrollo Económico (institución pública) llegó a ser el primer benefactor del sector privado". (Makler, 1983, p. 3).

En el caso de Japón, la formación de grupos económicos fue liderada por las instituciones financieras, especialmente bancos regionales a través de préstamos a las compañías afiliadas. De hecho, una explicación común del desempeño relativamente exitoso de la economía japonesa sugiere que existirían importantes beneficios de la integración financiero-productiva (Sheard, 1985; Horiuchi, Packer y Shinichi, 1988).¹¹

Se pudiera pensar a la luz de nuestra hipótesis de estudio, sin embargo, que el mecanismo de integración financiero productivo ya no sería tan útil hoy como lo es en los comienzos de un proceso de desarrollo. Esta posición es sostenida por la evidencia provista por Roehl (1988) para el Japón, la que es altamente consistente con la idea de que tal integración permitiría sustituir al mercado de capitales que, cuando se profundiza, hace menos necesaria tal integración.

También para un país asiático, Jones justifica el crecimiento de los grupos coreanos en el contexto de un sistema bancario controlado de la siguiente forma:

11 Por ejemplo, Nakatani (1984) señala que la integración financiero-productiva produce un efecto estabilizador en el desempeño operacional. Sheard (1985) sugiere que la ausencia de relaciones financieras fue un factor principal que determinó la caída de los cuatro principales grupos económicos japoneses después de la guerra.

“Los Jae-bull no nacieron a partir de una riqueza previamente acumulada sino que comenzaron pequeños, generando excedentes y reinvirtiéndolos con altos niveles de deuda obtenida a través de los bancos controlados por el Gobierno. Los empresarios coreanos se apoyaron en ellos mismos y en sus mismas empresas (aparte del apoyo gubernamental) en lugar de apoyarse en otros, como parece ser el caso en Latinoamérica” (Jones, 1980, p. 10).

La caracterización de Bellon (1980) de distintos grupos en Francia sugiere que su relación con el sistema financiero no fue homogénea. Así, por ejemplo, mientras el grupo Rothschild y el grupo Empain Schneider mantuvieron relaciones estrechas con el sistema financiero a través del Banco de Ginebra (Suiza), el Banco de Rothschild, el Concorde Securities, Financière de l'Union Européene, Omnium Industriel et Financier, etc., hubo otros grupos que no tuvieron tal conexión. Este es el caso de los grupos más tradicionales, como Scoa, Renault, Thomson Brandt y Pernodt Ricard.

Respecto de Chile, es evidente la importancia que para la mayoría de los grupos tuvo el estar integrado al sector financiero. Particularmente relevante fue esta ligazón en el caso de los grupos surgidos en los setenta, donde el orden de la privatización, primero bancos y luego empresas productivas, permitió un crecimiento muy acelerado por la vía del endeudamiento. En efecto, sólo una ligazón muy estrecha con los bancos permitió que las empresas ligadas a grupos aumentaran su endeudamiento a una tasa real de 20% anual, muy por sobre el promedio del resto de las firmas (Gálvez y Tybout, 1985). Esta situación, sin embargo, no es extendible desde 1982, cuando las regulaciones a los bancos son severamente modificadas para evitar este tipo de comportamiento.

La evidencia empírica más directa sobre la conveniencia de la integración financiera en la actualidad para Chile en particular y para Latinoamérica en general, es escasa. La elaboración de este tema se ha dado más que nada en Estados Unidos y Japón. Para Chile, Paredes y Caller (1992), en base a la idea derivada de Stiglitz y Weiss que sugiere que la integración financiera resuelve un problema de desinformación, estimaron si los grupos resuelven en la práctica más adecuadamente el problema del costo de agencia de la deuda.¹²

12 Esto es, el costo que se produce por la falta de información de los ban-

La conclusión del estudio, es que si bien se puede identificar un costo de agencia asociado a la deuda, en el año 1987 no se verificó una mejor capacidad relativa de los grupos para superarla. Así, habría cierto apoyo en la evidencia en el sentido de que la integración financiera hacia fines de los ochenta y comienzos de los noventa no es lo rentable que pudo ser cuando el mercado financiero no era tan profundo.

5. Separación de la propiedad y el control

A los grupos económicos, especialmente en Latinoamérica, se les ha asociado con estructuras familiares, lo que indica una muy poca separación entre la propiedad y el control.¹³ Sin embargo, es de interés señalar las diferencias y particularidades entre los grupos latinoamericanos en especial en contraste con los *keiretsus* japoneses. Mientras generalmente cada una de las firmas que pertenece a un grupo económico latinoamericano es poseída y manejada por las mismas familias, aquellas pertenecientes a los grupos japoneses son poseídas por distintas familias y manejadas en forma relativamente independiente una de otra. En efecto, las firmas de los *keiretsus* sólo reciben orientaciones generales de una unidad coordinadora central.

“El grupo Sumitomo ya tenía una firma miembro en la industria del aluminio (Sumitomo Chemical) cuando Sumitomo Light Metal Industries decidió entrar a la misma industria en diciembre del año 1970. Los miembros del grupo Sumitomo pertenecientes al club de presidentes, especialmente Sumitomo Chemical y Sumitomo Bank, trataron de persuadir a Sumitomo Light Metal para que abandonara su plan pero Sumitomo Light Metal persistió en el proyecto, y su presidente anunció en enero de 1972 su plan para establecer la fundición de aluminio y empezar sus operaciones a finales de 1975”, (Goto, 1982, p. 55).

cos sobre la efectiva rentabilidad y riesgo de los proyectos que las empresas emprenden con los préstamos obtenidos.

13 Como lo señala Amsden (1993), éste sería también el caso de los grupos económicos en otros países, como por ejemplo Corea del Sur.

Por otra parte, en el caso de los grupos latinoamericanos existe una mucho mayor centralización en las decisiones:

“... el grupo obtiene su capital y la alta administración de fuentes que van más allá de una familia única. El capital y los gerentes vienen de un número de familias ricas, pero permanecen en el grupo como una unidad única. Los dueños-gerentes de los grupos, típicamente incluyen algunos miembros de la familia de la cual la actividad del grupo se originó. Sin embargo, lo que distingue esta institución de una firma familiar y lo que le da los recursos para una mayor diversidad es el hecho de que los dueños-gerentes de otras familias también participan” (Leff, 1978, p. 663).

Como se puede apreciar en estos dos ejemplos y en estas caracterizaciones de los grupos económicos, los grupos latinoamericanos y los grupos japoneses son sustancialmente diferentes. Para explicar tales diferencias se podría plantear, por ejemplo, que para resolver el problema de agencia entre dueños y gerentes, los relativamente pequeños grupos latinoamericanos presentan alta concentración de la propiedad.¹⁴ Por su parte, para los sustancialmente mayores *keiretsus* ello no sería conveniente, ya sea por restricciones financieras, o el temor de los dueños a aceptar portfolios muy riesgosos. Así la forma en la cual los *keiretsus* pudieran resolver el problema de agencia es a través del cruce de accionistas y el cruce de directores. Esto es, el dueño de la firma *i*, que tiene algún poder de decisión en la firma *j*, tienen menos incentivos para engañar al dueño de la firma *j*, dado que el dueño de la firma *j* puede replicar su acción, ya que también tiene un poder de decisión sobre la firma *i*. Finalmente, la relativamente alta difusión de la propiedad de los conglomerados norteamericanos sin la presencia de cruces de directores podría sostenerse por la existencia de mecanismos alternativos para resolver el problema de agencia, como por ejemplo, una operación efectiva de un mercado de gerentes o una competencia por el control corporativo (Jensen, 1988) o las mejores señales sobre la eficiencia relativa de las firmas (“yardstick competition”).

14 Nótese en la caracterización de Leff, que se refiere a los dueños-gerentes de los grupos, como una sola entidad.

Para el caso chileno, en un reciente estudio, Paredes y Flor (1993) encuentran que las firmas pertenecientes a los grupos económicos todavía en los ochenta mostraban una significativa mayor concentración de la propiedad que las firmas independientes, lo que no obstante se debilita en 1990. Ellos, se obtiene controlando una serie de características, que también afectan el grado de concentración de la propiedad, como son el tamaño de la firma y el riesgo no sistemático. La alta concentración de la propiedad es interpretada como la respuesta a la necesidad de contar con patrones de gestión relativamente flexibles, llegando a ser incluso discrecionales.

Por otra parte, un análisis de caso indica que el problema es más complejo. Uno de los principales grupos chilenos, Angelini, está dividido en dos subgrupos: uno tradicional, y otro moderno. En el tradicional, se incluyen empresas en agricultura, forestales, pesqueras y de seguros. El grupo moderno se centra en la mayor distribuidora de combustibles en Chile de la cual dependen empresas en distintos rubros. Es en el primer grupo donde la concentración de la propiedad es mayor, donde los lazos familiares y de confianza son más fuertes y donde la gestión está fuertemente concentrada en miembros de la familia y los fundadores del grupo. Por su parte, en el grupo moderno hay una considerablemente mayor profesionalización, los gerentes no tienen vínculos familiares y es precisamente en este grupo donde se generó un joint venture con uno de los principales grupos empresariales de Nueva Zelanda, Carter-Holt. Este caso sugiere una forma a través de la cual los grupos cambian su estructura en el tiempo, moviéndose de áreas en las cuales hay declinamiento a otras donde se da la mayor dinámica. El grupo cambia progresivamente de las áreas en la que se concentra y la manera que se ha señalado es una forma prudente. Así, la coexistencia de un área de punta innovativa con una que usa tecnología tradicional sólo se hace posible en un esquema de integración conglomerada y permite una transición de toda la organización en forma paulatina, sin que la innovación de un sector afecte sectores que serían negativamente influidos por la innovación. En síntesis, variados grados de concentración de la propiedad permiten flexibilizar enormemente la gestión de la organización. Donde la concentración es alta, los costos de agencia se reducen limitando los costos que surgen cuando los gerentes puedan aprovecharse del margen de discrecionalidad de que disponen.

Finalmente, también es interesante en el caso chileno constatar

que, progresivamente, los grupos cruzan participaciones. Ello se da más fuertemente en el grupo Luksic, Enersis y Angelini, asimilándose más a la caracterización de los grupos japoneses.

En conclusión, aun cuando todavía los grupos muestran mayor concentración de la propiedad, hay indicios en el sentido de que ésta tiende a reducirse con el crecimiento. Más aún, como se analiza en el siguiente punto, la tendencia a una mayor profesionalización de los grupos ha permitido la incorporación de socios extranjeros sin que ello vaya asociado a transferencias en el control.

6. Actitud innovadora de los grupos

La relación entre la conglomeración y las bases tecnológicas ha sido resaltada por Chandler (1970) y por Hikino y Amsden (1994) para el caso de los países desarrollados. Ello no es en absoluto contradictorio con nuestra visión de los grupos de los países en desarrollo. Una de las implicancias que surgen de las hipótesis presentadas en la primera sección es que los grupos, en la medida en que se supera la incompletitud de mercados, tenderían cada vez más a desarrollarse aprovechando activos indivisibles tales como equipos técnicos y gerenciales o algún know-how específico. Donde esto se ve con bastante claridad es en la importancia que han alcanzado las inversiones que han hecho y siguen haciendo los grupos chilenos en el exterior.

En un trabajo reciente, Raimann y Moraga (1994), utilizaron un cuestionario dirigido a 25 empresas que han realizado joint ventures en su proceso de internacionalización. Dentro de esta muestra, algunas, y que son las de mayor significancia, corresponden a grupos chilenos y tienden a avalar la hipótesis del aprovechamiento del know-how específico.

Madeco S.A. (Manufacturas de Cobre) (controlada por el grupo Luksic) junto a CODELCO, cada una con 25% de participación se unieron al Gobierno chino (con el restante 50%) para formar Beijing Cooper Tube en China. CODELCO aportó capital inicial para instalar la fábrica, el Gobierno chino por su parte, aportó mano de obra, comercialización y capital. Madeco aportó capital y fundamentalmente el know-how tecnológico.

Otro joint venture que involucra a un grupo chileno es el de El Chocón (Electricidad), en Argentina, donde ENDESA tiene una partici-

pación de 33,15%. Además, participan el Gobierno de Argentina (49%), CMS de Estados Unidos, BEA, Chose y Sawgrass. Nuevamente, las respuestas provistas en el cuestionario son interesantes. ENDESA declara que escoge la modalidad de joint venture para asociarse con locales y así evitar los problemas de lobby y para conocer el mercado local. ENDESA aporta la parte técnica, el capital y la administración, CMS aporta la experiencia internacional y capital mientras los restantes socios aportan financiamiento. ENDESA controla y opera el joint venture teniendo mayoría en el directorio y nombrando al gerente general y al de operaciones.

En el ámbito financiero, Cruz Blanca (21,25%) se asocia con Citibank (21,25%) y otros socios locales para formar una Administradora de Fondos de Pensiones en Perú. Cruz Blanca aporta el know-how del negocio, Citibank el prestigio y el know-how financiero y los socios locales el conocimiento del mercado. Todos los socios concurren para aportar el capital en las cantidades representadas en el patrimonio.

También en el ámbito financiero, el Banco Bice (grupo Matte) se unió con Allianz en iguales porcentajes para participar en seguros de vida y rentas vitalicias. El Bice aporta a la sociedad capital, el know-how financiero, contactos y conocimiento de los mercados y la mayor parte de la plana administrativa. Allianz aporta capital y know-how en el campo de los seguros.

En síntesis, el hecho de que los grupos económicos chilenos involucrados en joint ventures fuera del país aporten conocimiento tecnológico y de administración, sobre todo en lo referente a ingeniería financiera, indica que están expuestos a un proceso de innovación.

Otra forma de aproximarse al tema de la conducta innovativa de los grupos chilenos es a través de estudiar las asociaciones que han ocurrido entre algunos de ellos y grupos o empresas extranjeras dentro de Chile y analizar la importancia que tiene la transferencia de tecnología en estas asociaciones o si se limitan a asociaciones de tipo financiero o estratégico.

A partir de la segunda mitad de los ochenta, se producen una serie de asociaciones entre grupos chilenos y sociedades extranjeras, las que se detallan en el Apéndice. En el cuadro 6 se muestran en forma sintética las principales características de las asociaciones de los grupos nacionales y los inversionistas extranjeros. Como se puede apreciar, el componente de transferencia tecnológica es importante, aun cuando los aportes financieros siguen siendo de los principales

CUADRO 6. Asociaciones de grupos económicos nacionales y extranjeros

GRUPO NACIONAL	GRUPO EXTRANJERO	EMPRESA	AÑO/SOC.	TIPO DE SOCIEDAD
Angelini	Carter Holt Harvey	COPEC	1986	Financiero
Luksic	Paulaner	CCU	1986	Tecnológico-Financiero
Luksic	Mildland Bank y Lucky Goldstar	Yacimientos Los Pelambres	1989	Financiero
Luksic	Banco Centrohispánico	Bco. O'Higgins	1993	Financiero
Luksic	Hong-Kong Bank	Bco. de Santiago	1993	Financiero
CAP	Schmidheiny	CAP	1986	Financiero
CAP	UAP	Seg. Austral AFP Libert.	1992	Tecnológico
Matte	Simpson Paper Co.	CELPAC	1989	Tecnológico-Financiero
Matte	Procter & Gamble	PROSAN	1993	Tecnológico-Estratégico
Matte	Rothschild	Banco Bice	1986/93	Tecnológico-Financiero

FUENTE: B. Rainmann y J. Moraga, "Los joint ventures en el proceso de internacionalización de las empresas chilenas", seminario de título, Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, 1994.

factores que determinan las asociaciones. En cualquier caso, es destacable que los socios extranjeros más relevantes en las asociaciones con grupos son líderes tecnológicos mundiales en cada uno de los rubros en que intervienen. Así por ejemplo, Paulaner, asociado con Luksic es el grupo industrial cervecero más importante de Alemania; Simpson Paper, asociado con el grupo Matte en Celulosa del Pacífico es un líder mundial en la producción de celulosa de alta calidad; Procter & Gamble, asociado también con Matte, es el principal productor y comercializador de pañales y toallas en el mundo; CAP, se asocia con UAP de Francia básicamente para adquirir tecnología financiera de seguros.

IV. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha explorado una hipótesis que resulta de gran importancia para entender el rol que cumplen los grupos económicos en los países en desarrollo. En términos generales, se puede señalar que la hipótesis básica que exploramos es que los grupos económicos responden a objetivos distintos dependiendo del grado de desarrollo en que se encuentra la economía. En una etapa inicial, los grupos proveerían de mecanismos que usualmente son provistos por mercados completos. En una etapa más avanzada del desarrollo, el objetivo principal de los grupos sería el aprovechamiento de "know-how" específico y activos indivisibles, notablemente el tecnológico.

La importancia de esta hipótesis y que mira la formación de grupos como un proceso dinámico, es que tiene implicancias contrastables y que difieren totalmente con otra hipótesis, posiblemente más difundida y que señala que los grupos económicos se constituyen y consolidan para aprovechar poderes que surgen de su poder e influencia, basado en su gran tamaño. La verificación de una de las hipótesis es fundamental para determinar políticas de apoyo o de regulación de los grupos.

Nuestro estudio sugiere que en el conjunto, la evidencia es más acorde con la primera hipótesis que con la idea alternativa. No es que exista un test definitivo que apoye tal hipótesis en forma rotunda. Más bien, es el conjunto de la evidencia el que indica que los grupos económicos son instituciones en permanente cambio, que se adecuan a las necesidades de las economías y que, como otras formas competitivas de organización, ellas nacen, crecen, compiten y, como producto de este proceso, muchas sucumben.

ANEXO

ASOCIACIONES ENTRE GRUPOS CHILENOS E INVERSIONISTAS EXTRANJEROS

Grupo Angelini-Carter Holt Harvey

El Grupo Angelini se asocia con el conglomerado neozelandés Carter Holt Harvey (CHH) fundamentalmente para adquirir el control de COPEC, cuando esta empresa se encontraba en crisis en 1985. En 1986, CHH aporta 50% del capital en una operación de US\$164 millones; el aumento de capital se da vía la emisión de 600 millones de acciones de pago, de las que CHH adquiere el 99,99%, convirtiendo ambos grupos socios en partes iguales de COPEC, sus filiales y coligadas. Para 1989 la sociedad controlaba 60,03% del holding. CHH no participa en forma directa en el directorio del holding, permitiéndole el control al Grupo Angelini.

Para 1989, CHH también estaba asociado con Angelini en las entonces Pesquera Iquique, Pesquera Punta Angamos y Atemar, con propiedades compartidas en 47% de CHH y 51,2% Angelini.

En este caso la asociación entre las sociedades es principalmente de tipo financiero.

Grupo Luksic-Paulaner

Luksic y Paulaner, el grupo industrial cervecero más importante de Alemania, se asocian (joint venture) para participar en la adquisición de CCU. En 1986, se adjudican 51% de CCU y el control de sus filiales en US\$4,12 millones. Para 1989, la sociedad había adquirido el 76,28% del holding. El directorio de CCU está compuesto de 9 directores, 2 de ellos son representantes de Paulaner, por lo que éste tiene control directo del holding.

En este caso, hay clara transferencia de tecnología en el área de la producción y comercialización de la cerveza al asociarse con un líder mundial en el área.

Grupo Luksic-Midland Bank y Lucky Goldstar

Realizaron en 1989 en sociedad una inversión de US\$80 millones para la explotación de los yacimientos cupríferos Los Pelambres. Nuevamente, la asociación es principalmente de tipo financiera para levantar sumas de capital importante.

Luksic-Banco CentroHispano

Luksic vendió en 1993 el 50% de su propiedad del Banco O'Higgins al Banco CentroHispano en US\$42 millones. El acuerdo con Luksic también incluía ser socios igualitarios en el sector financiero, por lo que el Banco CentroHispano adquirió 50% de Inv. Salto Grande, dueña de 22,3% del Banco de Santiago. Esta asociación tiene un fin principalmente financiero.

Luksic-Hong Kong Bank

Vía aumento de capitales el Hong Kong Bank adquirió 10% del Banco O'Higgins.

Grupo CAP-Schmidheiny

En 1986, el Grupo suizo Schmidheiny adquiere 29% de CAP a través de la Compañía de Inversiones Suizandina, participación que le permite el control de CAP.

El Grupo Schmidheiny se hace representar en el directorio de CAP por directores nacionales, manteniendo un control indirecto de la administración.

Grupo CAP-UAP (Francia)

En 1992 llegan a un acuerdo de asociación con el que CAP adquiere 51% de UAP seguros generales y el grupo francés 51% de La Austral, Cía de Seg., y 35% de la AFP El Libertador.

Grupo Matte-Simpson Paper Co.

En 1989 el Grupo Matte en sociedad con la firma norteamericana Simpson Paper Co. y la Corporación Financiera Internacional participaron en la construcción de la fábrica de celulosa blanqueada, Celulosa del Pacífico S.A. (Celpac) a un costo de US\$587 millones. El Grupo Matte y Simpson Paper Co. aportaron 46,15% del capital cada uno, mientras que la Corporación Financiera Internacional (filial del Banco Mundial) aportó el 7,7% restante. En esta asociación hay, a juicio de los ejecutivos de las empresas, una motivación financiera por la cuantía de los capitales involucrados, pero, al mismo tiempo, hay ventajas tecnológicas evidentes al asociarse a una empresa que es líder mundial en la producción de celulosa de alta calidad.

Grupo Matte-Rothschild

En 1986 el Grupo Matte le vendió 40% de la propiedad del Banco BICE al grupo Rothschild. En 1993 realizó otra asociación para incursionar en el negocio del factoring.

En esta asociación también hay un componente tecnológico importante aunque de carácter más intangible. Viene dado fundamentalmente por la transferencia de conocimientos por parte de un grupo financiero que tiene una reputación internacional que facilita la realización de negocios en el exterior.

El Grupo Matte hasta 1989 mantenía un alto control en ambas sociedades.

Grupo Matte-Procter & Gamble

Asociación en 1993 en Prosan para fabricar y comercializar pañales y toallas sanitarias en Chile, Argentina, Bolivia, Uruguay y Paraguay. Esta es quizás la asociación más interesante de las realizadas por el grupo Matte, por cuanto tiene motivaciones tanto estratégicas como tecnológicas. Por un lado, hay ganancias evidentes en lo tecnológico al asociarse con un líder mundial en la producción y comercialización de pañales y toallas femeninas. Matte es líder en Chile, país al cual P&G había tratado de entrar sin éxito. En Argentina estaban tratando de entrar ambos. CMPC tenía un buen conocimiento del mercado y P&G tenía prestigio como productor y comercializador de dichos productos, de modo que la asociación tiene mucho de estratégica para penetrar mercados.

BIBLIOGRAFIA

- Alchian, A. y H. Demsetz (1972), "Production, information costs and economic organization", en: *American Economic Review*, vol. 62.
- Allard, P. y otros (1975), *Dictionnaire des groupes industriels et financiers en France*, París, Editions du SEUIL.
- Amsden, A. (1993), "Big business-focused industrialization in South Korea", documento presentado al "11th International Economic History Congress", Milán.
- Armour, W. y D. Teece (1978), "Organizational structure and economic performance: a test of the multidivisional hypothesis", en: *The Bell Journal of Economics*, primavera.
- Bellon, B. (1980), *Le pouvoir financier et l'industrie en France*, París, Editions du SEUIL.
- Brown y Warner (1985), "Using daily stock returns. The case of event studies", en: *Journal of Financial Economics*, vol. 14.
- Chandler, A. D. Jr. (1970), *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, Massachusetts., Harvard University Press.
- Comanor, W. (1981), "Conglomerate mergers: considerations for public policy", en: *The Conglomerate Corporation: An Unitrust Law and*

- Economics Symposium*, R. Blair y R. Lanzillotti (comps.), Cambridge, Massachusetts, Oelgeschlanger Publisher Inc.
- Dahse, F. (1979), *Mapa de la extrema riqueza*, Santiago de Chile, Editorial Aconcagua.
- Edwards, S. y A. C. Edwards (1987), *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Company.
- Eggerson, T. (1990), *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge Surveys of Economic Literature.
- Gálvez, J. y J. Tybout (1985), "Microeconomic adjustment in Chile during 1977-81: The importance of being a 'Grupo'", en: *World Development*, vol. 13, Nº 8.
- Garretón, O. G. y J. Cisternas (1970), "Algunas características del proceso de toma de decisiones en la gran empresa: la dinámica de la concentración", serie Documento de trabajo, Santiago de Chile, Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)/Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN).
- González, J. (1981), "Evaluación social de la acción de los grupos económicos en Chile", Valparaíso, Chile, Escuela de Negocios de Valparaíso, inédito.
- Gort, M. (1969), "An economic disturbance theory of mergers", en: *Quarterly Journal of Economics*, vol. 83, Nº 4.
- Goto, T. (1982), "Business groups in a market economy", en: *European Economic Review*, vol. 53.
- Harberger, A. (1985), "Observations on the Chilean economy, 1973-1983", en: *Economic Development and Cultural Change*, vol. 34, Nº 3.
- Hikino, T. y A. Amsden (1994), "Staying behind, sneaking up, soaring ahead: late industrialization in historical perspective", en: *Convergence of Productivity: Cross-Country Studies and Historical Evidence*, W. Baumol, R. Nelson y E. Wolff (comps.), Nueva York, Oxford University Press.
- Horiuchi, A., F. Packer y F. Shinichi (1988), "What role has the 'Main Bank' played in Japan?", en: *Journal of the Japanese and International Economics*, vol. 2.
- Jensen, M. C. (1988), "Takeovers: their causes and consequences", en: *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 2, Nº. 1, invierno.
- Jones, L.P. (1980), *Jae-bul and the Concentration of Economic Power in Korean Development*, Boston, Boston University, diciembre.

- Lagos, R. (1962), *La concentración del poder económico*, Santiago de Chile, Editorial del Pacífico.
- Leff, N. (1978), "Industrial organization and entrepreneurship in developing countries: the economic groups", en: *Economic Development and Cultural Change*, vol. 26, Nº 4, julio.
- Lippman, J. y J. Mac Call (1981), "The economics of belated information", *International Economic Review*, vol. 22, Nº1, febrero.
- Lurie, H. (1981), "The Burger Court and conglomerate mergers", *The Conglomerate Corporation: An Untitrust Law and Economics Symposium*, R. Blair y R. Lanzillotti (comps.), Cambridge, Massachusetts, Oelgeschlanger Publisher Inc.
- Mason, R. H. y M. B. Goudzwaard (1976), "Performance of conglomerate mergers: a portfolio approach", *The Journal of Finance*, marzo.
- Makler, H. (1983), "Financial conglomerates in Brazil: a case of the sorcerer's apprentice?", Department of Sociology, University of Toronto, inédito.
- Meeks, G. (1977), *Disappointing Marriage: A Study of the Gains from Merger*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Muller, D. (1969), "A theory of conglomerate mergers", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, Nº 4, noviembre.
- , (1980), "The case against conglomerate mergers", *The Conglomerate Corporation: An Untitrust Law and Economics Symposium*, R. Blair y R. Lanzillotti (comps.), Cambridge, Massachusetts, Oelgeschlanger Publisher Inc.
- , (1987), *The Corporation Growth, Diversification and Mergers*, Nueva York, Harwood Academic Publishers.
- Nakatani, I. (1984), "The economic role of financial corporate grouping", *Economic Analysis of the Japanese Firm*, M. Aoki (comp.), Amsterdam, North Holland.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Papanek, H. (1972) "Pakistan's big businessmen: muslim separatism entrepreneurship and partial modernization", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 21, Nº 1, octubre.
- Paredes, R. y P. Johansen (1990), "La compra de empresas por los grupos económicos: ¿Premia el mercado?", Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile, inédito.
- Paredes, R. y A. Caller (1992), "¿Resuelve la integración financiera el problema de agencia? El caso de los grupos económicos chilenos",

- Estudios de economía*, vol. 19, Nº 2, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile, diciembre.
- Paredes, R. y L. Flor (1993), "Estructura de propiedad: ¿Maximizan ganancias las empresas en Chile?", *El trimestre económico*, Nº 240, México, D.F., octubre-diciembre.
- Paredes, R. y Sánchez (1994), "Grupos económicos y desarrollo", Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile, inédito.
- Rainmann, B. y J. Moraga (1994), "Los joint ventures en el proceso de internacionalización de las Empresas Chilenas", seminario de título, Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Ravenscraft, D. y F. M. Scherer (1988), "Mergers and managerial performance", *Takeovers and Contests for Corporate Control*, J. C. Coffee Jr., L. Lowenstein y S. Rose-Ackerman (comps.), Oxford, Oxford University Press.
- Roehl, T. (1988), "Japanese industrial grouping: a strategic response to rapid industrial growth", Seattle, Graduate School of Business Administration, University of Washington, inédito.
- Sanfuentes, A. (1983), "Los grupos económicos, control y políticas", serie Documentos de trabajo, Nº 58, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), julio.
- Sheard, P. (1985), "Main banks and structural adjustment in Japan", *Pacific Economic Papers*, Nº 129.
- Shleifer, A. y L. Summers (1988), "Breach of trust in hostile takeovers", *Corporate Takeovers: Causes and Consequences*, A. J. Auerbach (comp.), Chicago, The University of Chicago Press.
- Siegfried, J. (1981), "The effect of conglomerate mergers on political democracy: a survey", *The Conglomerate Corporation: An Antitrust Law and Economics Symposium*, R. Blair y R. Lanzillotti (comps.), Cambridge, Massachusetts, Oelgeschlager Publisher Inc.
- Stiglitz, J. y A. Weiss (1981), "Credit rationing in markets with imperfect information", *American Economic Review*, vol. 71, Nº 3, junio.
- Vinhas de Queiroz, M. (1965), "Os grupos multibilionarios", *Revista do Instituto de Ciencias Sociais*, Rio de Janeiro, Brasil, diciembre.
- Weston, J. Fred y S. K. Mansinghka (1971), "Tests of the efficiency performance of conglomerate firms," *Journal of Finance*, 26 de septiembre.

CAPITULO IX

CUATRO ESTILOS DE REESTRUCTURACION EN EL SECTOR DE EMPRESAS TRANSNACIONALES

Los casos de Argentina, Brasil, Chile y México
tras la sustitución de importaciones

RICARDO BIELSCHOWSKY
GIOVANNI STUMPO
CEPAL, Chile

El presente trabajo ha sido preparado en la División de Estudios Productivos y Empresariales de CEPAL, Chile. El mismo forma parte del Programa de Investigaciones sobre Organización Industrial, Sistema Innovativo y Competitividad Internacional co-patrocinado por CEPAL/IDRC.

I. INTRODUCCION

El aparato productivo de los países latinoamericanos está pasando por un proceso de fuerte reestructuración que, para muchos países de la región, empezó en los años setenta y se ha profundizado a lo largo de los años ochenta.

En distintos momentos posteriores al agotamiento del proceso de industrialización sustitutiva se han difundido estrategias de crecimiento volcadas hacia afuera y, en la gran mayoría de los países, se han reorientado las políticas hacia una filosofía de mayor confianza en los mecanismos asignadores de recursos del mercado y en el papel subsidiario del Estado.

Las crisis económicas, las políticas de estabilización, las reformas estructurales y los procesos de apertura comercial han sido elementos característicos que han acompañado e influenciado fuertemente los procesos de reestructuración industrial que se han dado en los diferentes países de América Latina.

Todos los agentes productivos involucrados en estos procesos —las empresas transnacionales, las estatales, los grandes grupos nacionales, las pequeñas y medianas empresas— han sufrido profundos cambios en sus comportamientos y han reaccionado de forma diferente según el particular contexto en el cual estaban insertos.

En el presente trabajo se intentará examinar el rol de uno de estos agentes —las empresas transnacionales (ETs)— en la evolución de la industria manufacturera en Argentina a partir de 1978, en Brasil desde 1981, en Chile desde 1973, y en México desde 1982. Las fechas corresponden al primer año que sigue al término del crecimiento de la industria de cada país en el marco del "modelo" de sustitución de importaciones.¹

1 El análisis considera las tendencias observadas en las economías hasta

La casi totalidad de las grandes ETs manufactureras actualmente existentes en la Región se han instalado durante el proceso sustitutivo. Por lo tanto la presencia masiva del capital extranjero en la industrialización sustitutiva favorece a la combinación del análisis de los cambios estructurales en la industria de la región con el análisis de la participación de las ETs en dichos cambios. Los casos de su ajuste o reconversión a los entornos de crisis, de ajuste macroeconómico y de apertura comercial son coincidentes con las historias mismas de la reestructuración de los sistemas manufactureros en esos países. Es más, definen inclusive muchos de los rasgos centrales a dicha reestructuración.²

Tal como se verá en las páginas siguientes hay cinco elementos fundamentales que emergen del análisis sobre ETs y procesos de reestructuración.

1. La reestructuración en los cuatro países obedeció a modalidades o estilos muy distintos. El eje de la diferenciación radica en lo que sucedió con los bienes de capital y de consumo duradero, precisamente en los sectores donde predominan los capitales extranjeros. A grandes rasgos, el argumento es que en Chile se procesó una desindustrialización, con fuerte reespecialización "hacia afuera" (explosión importadora y exportadora); en Argentina ocurrió una racionalización y una reespecialización que implicaron una "desofisticación" del parque manufacturero, e incluyeron una fuerte expansión importadora (todo eso también significó desindustrialización, de modo que el término "desofisticación" se utiliza aquí para diferenciar con respecto al caso chileno, en función del tamaño y mayor complejidad de la industria sobreviviente en Argentina); en México lo que pasó fue una reestructuración por radical integración "hacia el Norte"; y en Brasil el ajuste ha

1993. Eso es especialmente importante al análisis de Brasil, porque se está desconsiderando los posibles efectos del Plan Cardoso (julio 1994) sobre la competitividad internacional del sector manufacturero, en especial el efecto de la evolución del tipo de cambio.

2 Desde un punto de vista analítico, las ETs se singularizan en el conjunto de empresas industriales en América Latina sobre todo por dos características. Primero, por su ubicación sectorial (ramas de mayor intensidad tecnológica y mayor dinamismo en la economía mundial); y, segundo, por la "agilidad" con que, como reacción a fuertes cambios en los entornos macroeconómicos e institucionales, tienden a abandonar o reducir sus actividades productivas, reingresar a ellas, y cambiar sus funciones de producción.

sido hasta el momento más bien "defensivo", tendiéndose a preservar la composición del parque productivo heredado del modelo sustitutivo (aunque con alguna pérdida de densidad tecnológica);

2. Las empresas transnacionales han protagonizado, en los cuatro países estudiados, parte importante de las transformaciones que definen los cuatro distintos estilos de reestructuración de la industria manufacturera después de la crisis del modelo sustitutivo. Sus comportamientos han sido distintos en los cuatro países, lo que tuvo influencia decisiva en la diferenciación de los cuatro estilos.;

3. La importancia relativa de las ETs en todos los casos es identificable a través de su ubicación sectorial. Ellas han sido protagónicamente conformadoras de esos estilos a través de su actuación en los sectores donde tuvieron una participación mayoritaria en la industrialización sustitutiva (bienes de capital, bienes de consumo duradero "modernos", y química/farmacéutica) y donde la adaptación a los nuevos tiempos está provocando fuertes cambios, no siempre favorables. Ellas han tenido un rol coadyuvante en el refuerzo a importantes cambios ocurridos en las industrias de alimentos y en las ramas de bienes intermedios, productoras de "commodities" (química básica/petroquímica, metalurgia/siderurgia, papel y celulosa), que en general tuvieron fuerte expansión. Y ellas han sido casi siempre marginales en los cambios (frecuentemente desfavorables) ocurridos en los sectores tradicionales (materiales para construcción civil, textil, prendas de vestir, madera y muebles).;

4. Los rasgos más generales de la influencia de las ETs sobre los cuatro estilos pueden ser captados de acuerdo con las intensidades y formas con que ellas han seguido produciendo a través de sus plantas ubicadas en cada país. De forma estilizada, se puede así sintetizar los cuatro casos: en Chile, ellas se ha destacado por el abandono de la mayor parte de su anterior producción metalmecánica y electroelectrónica; en Argentina por la disminución de sus actividades productivas en esas ramas, sea por abandono, sea por fuerte incremento en el coeficiente importado; en México por su actuación como agentes-clave de la integración entre este país y Estados Unidos, ampliando o reduciendo el tamaño de esas ramas, y elevando fuertemente los coeficientes de importación y exportación; y en Brasil por la decisión estratégica básica de ajustarse para mantener su amplia presencia productiva en el gran mercado local de dichas ramas, implicando un menor coeficiente de apertura externa que en los demás casos.

Vale notar que también en los sectores donde el papel de las ETs es más bien "coadyuvante" ocurren diferencias importantes entre países. Ellas son relativas, primero, a las distintas intensidades y grados de diversificación sectorial con que en cada país se han desarrollado la química y petroquímica, la celulosa, la siderurgia, la metalurgia básica, y los alimentos no tradicionales; y, segundo, a las distintas intensidades con que las ETs han participado en el desarrollo de esas ramas productivas en cada país;

5. Cada estilo de reacción de las ETs y a la vez cada estilo de reestructuración industrial son resultados de la combinación de tres conjuntos de factores internos a cada país: estructurales, macroeconómicos e institucionales.

Es importante señalar de partida que con la tesis de los cuatro estilos no se está negando otro aspecto central a la evolución reciente de la industria manufacturera en América Latina como un todo, o sea, el de que hubo en dicha evolución algunos rasgos básicos comunes a los principales países de la Región: una relativa fragilización de los complejos industriales metalmecánicos, electroelectrónicos, y textiles, y un relativo fortalecimiento de las ramas basadas en recursos naturales (Katz, 1994); bajas inversiones físicas y fuerte racionalización productiva; y fuerte incremento en los coeficientes de exportación y de importación. Lo que aquí se plantea es el hecho de que, más allá de tales semejanzas, de tal modo han sido marcadas las especificidades con que las tendencias señaladas se han desarrollado en cada país, en términos de sus intensidades, sus momentos y velocidades, sus perspectivas futuras y sus determinantes, que se justifica caracterizar los cuatro casos como de "estilos" de ajuste perfectamente diferenciados.

El texto está dividido en cuatro partes. La primera detalla los instrumentos de análisis utilizados. La segunda presenta una comparación estilizada de los cuatro senderos de ajuste en base a una serie de indicadores sobre cambios en la estructura y en la inserción internacional de las industrias manufactureras de los cuatro países. La tercera contiene el análisis de los cuatro casos de países seleccionados. Por último, a modo de conclusión, se aporta una visión conjunta de los cambios.

El énfasis del artículo está puesto en el comportamiento de las subsidiarias de empresas extranjeras que se instalaron durante el proceso sustitutivo, o sea, que preexistieron a la crisis económica de la región. Es necesario enfatizar que durante los ochenta los flujos de capital extranjero directo al sector manufacturero están esencialmente

asociados a esas empresas, es decir, son flujos asociados a la preservación y a la ampliación de sus actividades en la región. Las inversiones extranjeras a través de empresas totalmente nuevas están muy concentradas en los sectores de recursos naturales y servicios —y resultan de procesos de apertura de los mismos al capital extranjero, casi siempre apoyados por procesos de privatización.³

Además de esa dirección predominante de la reciente inversión extranjera directa (IED, no financiera), hay que observar, en primer lugar, que el conjunto de países ha perdido participación en los flujos mundiales de IED, sobre todo durante la fuerte expansión que ocurrió entre 1985 y 1990; dicha participación volvió a crecer a partir de 1991 (Cuadro 1).

Sin embargo, México y Chile se han distinguido de Argentina y Brasil por su capacidad de atraer crecientes montos de inversión extranjera directa (IED). A este propósito, es muy interesante notar que México ha sido el único país que ha logrado atraer IED en tiempos de crisis (mediados de los ochenta) ya que Chile lo ha hecho en tiempos de franca recuperación económica. Argentina recién ha recuperado la capacidad de atracción (esencialmente vía esquemas de privatización, a sectores de servicios), igualmente en una fase de recuperación.⁴

II. METODOLOGIA

En esta sección presentamos el corte sectorial adoptado en el estudio y un breve resumen del esquema analítico que se utiliza, y que ha sido elaborado para describir los procesos de cambio estructural en la industria manufacturera de cada país considerado.

3 El tema está siendo investigado a nivel de varios países a través de un proyecto contratado por el Banco Interamericano de Desarrollo y coordinado por Manuel Agosin, de la Universidad de Chile.

4 Una parcela decreciente de las inversiones se ha dirigido al sector que nos ocupa en el presente artículo, es decir, el manufacturero (lamentablemente no hay estadísticas para Argentina). Sin embargo, los montos absolutos que se dirigen al sector manufacturero en México han crecido mucho en la segunda mitad de los ochenta, y siguen altos a inicios de los noventa.

CUADRO 1. Flujos de inversión extranjera directa

	(1) Flujos de IED (US\$ Millones de 1992, promedios anuales)	(2) Flujos de IED en el sector manufacturero (US\$ Millones de 1992, promedios anuales)	(3) (2) / (1) en %	(4) (1) como % de la IED mundial
ARGENTINA a/				
1977-80	537	N.D.	N.D.	0,72
1981-85	565	N.D.	N.D.	0,98
1986-89	966	N.D.	N.D.	0,58
1990-92	3316	N.D.	N.D.	2,11
BRASIL				
1976-80	3354	2474	73,7	5,18
1981-85	1899	1430	75,3	3,31
1986-90	2508	1446	57,7	1,51
1991-92	1420	78	(5,5)	0,91
CHILE				
1976-80	257	80	31,3	0,40
1981-85	344	79	23,0	0,60
1986-90	839	70	8,3	0,51
1991-92	973	153	15,8	0,62
MEXICO				
1976-80	1202	945	78,6	1,86
1981-85	1428	1116	78,1	2,49
1986-90	3416	1666	48,8	2,06
1991-92	6382	1448	22,7	4,07
TOTAL				
1976-80	5530	N.D.	N.D.	8,26
1981-85	4236	N.D.	N.D.	7,38
1986-90	7729	N.D.	N.D.	4,65
1991-92	2091	N.D.	N.D.	7,72

FUENTE: Unidad Conjunta CEPAL/UNCTAD sobre empresas Transnacionales, en base a fuentes nacionales.

a/ Basado en cifras del Fondo Monetario Internacional.

a) La presencia de las ETs: participación protagónica, coadyuvante o marginal en los grupos de sectores

Hemos dividido la industria manufacturera en tres grupos de sectores, de acuerdo con la participación de las ETs, "protagónica", "coadyuvante", y "marginal". Este corte sectorial es particularmente funcional para el análisis que presentamos por dos razones. Primero, porque además de destacar el rol de las empresas transnacionales, lo hace de una forma que sirve directamente para diferenciar grupos de sectores según otras tres lógicas, ya sean las de "organización industrial", "progreso técnico" y "categorías de uso"; y, segundo, porque el corte adoptado permite señalar los principales contornos de los cambios estructurales, dado que el grupo de sectores donde el rol de las ETs es "coadyuvante" ha crecido en todos los países, el grupo donde ese rol es "protagónico" presenta tendencias variadas según los países y el grupo donde la participación de las ETs es marginal ha sufrido, en general, una contracción.

i) El primer grupo que consideramos se refiere a los sectores en los cuales las ETs desarrollan un papel protagónico:

- Bienes de capital mecánicos (CIU 382)
- Electro-electrónica/instrumentos científicos (383/385)
- Material de transporte (384)
- Química fina (352)
- Caucho (355)
- Tabaco (314)
- Vidrio (362)

Estos son los sectores manufactureros donde las empresas transnacionales predominan en casi todos los países del mundo. En América Latina la presencia del capital extranjero es particularmente elevada en la mayoría de los países, casi siempre superando el 50% en términos de participación en las ventas. Este grupo incluye a los sectores generadores y/o difusores de progreso técnico (bienes de capital/electrónica/química fina), y los sectores oligopólicos con acelerada diferenciación del producto y gran intensidad tecnológica (electrónica de consumo y automotriz). También son los de mayor globalización pro-

ductiva. Las ETs poseen aquí un “unique asset” (Hymer, 1976, Dunning, 1973), o sea, el dominio tecnológico (asociado a economías de escala y especialización internacional) que les da sobre eventuales empresas locales enormes ventajas garantizadoras del liderazgo. Las dos excepciones en el grupo, en el sentido de la importancia del progreso técnico como factor de dominio del mercado, son los de productos del caucho (llantas) y de tabaco, ambos oligopolios internacionales que se mantienen muy concentrados.

ii) Sectores en los cuales el rol de las ETs es coadyuvante:

- Alimentos y bebidas (311-3)
- Celulosa y papel (341)
- Química básica/petroquímica, excepto combustibles (351, 354, 356)
- Siderurgia/Metalurgia básica (37)

Estos son esencialmente los sectores productores de bienes intermedios, los “commodities” industriales de uso difundido. La definición de “coadyuvante” tiene aquí dos sentidos: a) las empresas transnacionales tienen una participación importante pero no predominante en los mercados locales; b) están frecuentemente asociadas a empresas de capital nacional.

En alimentos y bebidas la importancia de la presencia de las ETs es muy variada. Hay un conjunto de ramas en que la participación de las empresas transnacionales varía entre marginal y coadyuvante (justamente los “commodities”, o sea, los alimentos tradicionales, “semimanufacturados”); y hay otro conjunto donde dicha participación varía entre coadyuvante y protagónico (alimentos procesados, con alguna diferenciación de producto, y en general destinados a las ventas en las cadenas de supermercados).

iii) Sectores en los cuales el rol de las ETs es marginal:

- Textil/prendas de vestir/cuero y calzados (32)
- Madera y muebles (33)
- Imprentas (342)

- Minerales no-metálicos, excepto vidrio (361/369)
- Productos metálicos (381)
- Otros productos manufactureros (39)

Estos son los sectores donde la participación de las empresas extranjeras tiene una importancia poco significativa en el desempeño productivo y tecnológico. Son sectores de tipo "oligopólico competitivo", "consumidores de tecnología", donde la competencia por precios es muy importante. Hay marcada heterogeneidad en términos de tamaño y capacidad tecnológica, destacándose la convivencia de algunas empresas líderes (la mayoría de capital nacional) con numerosas empresas de porte mediano y pequeño.

*b) Esquema analítico: los cambios examinados
y sus factores determinantes*

El Cuadro 2 presenta el esquema de análisis utilizado. El objetivo es examinar los cambios de estructura y de inserción internacional ocurridos en la industria entre el final de la etapa de sustitución de importaciones y los primeros años de la década de los noventa.

El análisis se compone de tres elementos. En primer lugar se identifican los cambios estructurales que son medidos por tres conjuntos de indicadores relativos a: a) la composición sectorial; b) la inserción internacional; c) la evolución de la productividad del trabajo.

En segundo lugar se consideran los mecanismos a través de los cuales se dan los cambios en la composición del producto y de la productividad. Ellos pueden ser divididos en inversiones/desinversiones físicas, racionalización pura y simple y racionalización a través de la introducción de tecnologías desincorporadas.

Al respecto es necesario aclarar que se presentan algunos problemas. Por un lado, no existen estadísticas relativas a acumulación de capital fijo, tanto a nivel de los distintos sectores y ramas, como a nivel de la industria manufacturera en su conjunto. Por otro lado, las informaciones disponibles sobre los procesos de racionalización son poco sistemáticas, salvo raras y parciales excepciones.

El tercer elemento es representado por los factores determinantes de los cambios en la estructura industrial. En este sentido se consideran tres conjuntos básicos de factores: los "macroeconómicos" (tasa de

CUADRO 2

El Proceso (fines ISI a 1994, subperiodización según cambios en la macroeconomía)		
Estructura previa (fines ISI)	(Des)inversiones físicas	Estructura actual (1994)
Composición del producto	Racionalización	Composición del producto
Coeficientes de apertura	Modernización "desincorporada"	Coeficientes de apertura
Proximidad a frontera internacional de productividad		Proximidad a frontera internacional de productividad

Comportamiento de las empresas transnacionales

Determinantes estructurales	Determinantes macroeconómicos	Determinantes institucionales y externos
Base productiva/distributiva previa	Crecimiento	Políticas industriales/Organización de mercados
Tamaño del mercado (interno y regional)	Estabilidad de precios	Evolución tecnológica, comercial y financiera mundial
Frontera de recursos naturales	Tasa de interés	
	Tipo de cambio	
	Velocidad de la apertura	

crecimiento, estabilidad de precios, tasa de interés y tipo de cambio), los "estructurales" (tamaño del mercado interno, grado de desarrollo de la industria metalmecánica previo a la crisis de la deuda, importancia relativa del mercado regional y frontera de recursos naturales exportables en el mediano plazo) y los "institucionales" (cambios en el marco regulatorio, de la competencia y las políticas industriales).

III. INDICADORES DE CAMBIO ESTRUCTURAL

En esta sección se presentan algunos indicadores relevantes que dan cuenta de los principales cambios ocurridos en los países analizados. Ellos se refieren al nivel y a la composición del valor agregado; a la evolución de la productividad del trabajo; y a los cambios en la inserción internacional.⁵

i. Nivel y composición del valor agregado

En el cuadro 3 hemos resumido los resultados relativos al nivel y la composición del valor agregado. Como se puede observar, el primer elemento relevante es representado por la evolución de los sectores en

5 Los datos utilizados presentan algunos problemas, que hemos intentado solucionar, por lo menos en parte. Estos problemas se refieren a la transformación (indispensable para la construcción de algunos indicadores) de los valores en moneda nacional a valores en dólares y a la determinación de valores reales para las variables consideradas.

En el primer caso hemos utilizado las tasas de cambio del Fondo Monetario Internacional del tipo "rf", es decir, la tasa de cambio promedio anual, sin embargo no han sido realizadas correcciones a las sobrevaluaciones/subvaluaciones de las monedas nacionales que eventualmente pueden haberse presentado en los años considerados. Esto significa que pueden haber algunas distorsiones (esencialmente en el caso de Argentina) en los coeficientes de exportación e importación, que, de cualquier manera, no alteran las tendencias que se analizan a continuación. El segundo problema, en cambio, ha sido resuelto utilizando deflatores industriales para transformar los valores corrientes de valor agregado (y, consecuentemente, de productividad) en valores constantes.

los cuales el rol de las transnacionales es protagónico ("P") en los cuatro países.

En el caso de Chile tenemos una muy fuerte reducción del peso de esos sectores "P" en la estructura industrial (de 30,7% en 1972 a 22,5% en 1992); también en el caso de Argentina tenemos una reducción, que, sin embargo, tiene una intensidad menor. Por el contrario en México y, en menor medida, en Brasil, la importancia de los sectores "P" aumenta.

Si después observamos en mayor detalle ese mismo grupo de sectores, verificamos que en todos los países hubo contracción en las ramas de bienes de capital, especialmente en Chile y Argentina, y que el caso de Brasil sigue diferenciándose de los otros tres por su mayor tamaño relativo (17,3% del total industrial, contra 8,8% en México, 7,7% en Argentina y 5,1% en Chile); y verificamos que hubo fuerte contracción de la automotriz chilena, lo que contrasta con la expansión de esa rama en los demás países, especialmente en Argentina y México.

Un segundo elemento importante, en el cambio de la estructura industrial, es dado por el aumento de la importancia de los sectores donde el rol de las ETs en la reestructuración industrial es de tipo "Coadyuvante" ("C"). Aquí se incluyen los "commodities" industriales (bienes intermedios) y los alimentos.⁶ El incremento en el peso relativo de esos sectores en la producción industrial total ha sido especialmente fuerte en el caso de Chile (de 35,7% en 1972 a 49,1% en 1992), importante pero de menor intensidad y más concentrado en los alimentos, en Argentina;⁷ y un incremento menor (concentrado en los commodities) en México y Brasil. En cambio, los sectores en los cuales el rol de las transnacionales es marginal, muestran en todos los casos una reducción de su importancia relativa.

Una forma alternativa y frecuentemente utilizada para comparar las

6 En los alimentos, a pesar de la heterogeneidad del sector 311 de la CIIU, están presentes varios productos, cuales la harina de pescado y los aceites vegetales, que son claramente insumos intermedios.

7 En realidad los datos de Argentina de 1992 relativos a los commodities están sesgados por el hecho de que en ese año dejó, momentáneamente, de funcionar una de las principales productoras de acero (SOMISA). Por lo tanto, los datos (aún no disponibles) de 1993, nos harían acercar más al caso chileno que al de los otros dos países, en lo que se refiere al incremento de importancia relativa de los bienes intermedios.

CUADRO 3. Nivel y composición del valor agregado

	CHILE		ARGENTINA		MEXICO		BRASIL		OECD	
	1972	1992	1977	1992	1981	1992	1980	1993	1975	1992
Composición valor agregado	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
PROTAGONICO ¹										
Metalmecánica/ Electro-electrónica	9,7	5,1	13,6	7,7	10,4	8,8	18,7	17,3	22,8	25,3
Equipos de transporte	8,0	2,4	10,8	12,5	7,9	9,6	7,8	8,3	10,7	11,5
Otros	13,0	15,9	9,8	9,6	10,3	13,3	8,5	11,1	7,9	9,7
SUBTOTAL	30,7	22,5	34,2	29,8	28,6	31,7	35,1	36,6	41,4	46,5
COADYUVANTE ¹										
Alimen.-beb	21,3	28,4	18,4	25,7	23,2	23,1	13,6	14,9	11,5	11,1
Commodities	14,4	20,7	14,1	15,0	16,7	20,1	19,9	23,6	18,9	17,4
SUBTOTAL	35,7	49,1	32,5	40,7	39,9	43,2	33,5	38,5	30,4	28,5
MARGINAL ¹	33,6	27,4	33,4	29,5	31,6	25,2	31,4	24,9	28,4	25,0
TOTAL	100									
VARIACION VALOR AGREGADO	100	141	100	95	100	115	100	100		
ICE *	0,41		0,33		0,28		0,20		0,16	

FUENTE: Programa PADI y elaboración propia.

* ICE: Índice de Cambio Estructural.

¹ Véase descripción de los sectores CIU en las páginas 7 y 8.

CUADRO 4. Productividad

	CHILE		ARGENTINA		MEXICO		BRASIL	
	1972	1992	1977	1992	1981	1992	1980	1993
<i>VARIACION DE LA PRODUCTIVIDAD</i>								
<i>PROTAGONICO</i> ¹								
Metalmecánica/ Electro-electrónica	100	103,7	100	170,5	100	118,9	100	139,3
Equipos de transporte	100	88,0	100	225,5	100	151,1	100	133,7
Otros	100	145,3	100	188,4	100	156,4	100	152,4
<i>SUBTOTAL</i>	100	136,4	100	198,4	100	144,1	100	143,7
<i>COADYUVANTE</i> ¹								
Alimen.-beb	100	82,4	100	194,3	100	137,1	100	129,0
Commodities	100	176,0	100	149,0	100	171,2	100	147,5
<i>SUBTOTAL</i>	100	106,5	100	174,7	100	150,7	100	138,5
<i>MARGINAL</i> ¹	100	97,0	100	156,2	100	117,1	100	116,5
<i>TOTAL</i>	100	110,8	100	174,8	100	139,8	100	136,5
<i>VARIACION VALOR AGREGADO</i>								
	100	141	100	95	100	115	100	100

FUENTE: Programa PADI y elaboración propia.

¹ Véase descripción de los sectores CIU en las páginas 7 y 8.

intensidades de los cambios en la estructura industrial en los distintos países es calcular algún "índice de cambio estructural". Se ha utilizado aquí el índice de cambio estructural de la ONUDI, que mide la intensidad de las variaciones en la composición del valor agregado industrial (ICE, en el cuadro 3). Como se sabe, un índice elevado no necesariamente significa un cambio en la dirección de la profundización de la industrialización (casos recientes de Corea y Taiwán), puede reflejar una reversión hacia ramas intensivas en recursos naturales y de menor intensidad tecnológica relativa. Ese es exactamente el caso por detrás del valor más elevado para Chile y más bajo para Brasil, entre los cuatro casos que estamos examinando.

En el cuadro 3 podemos observar también la distancia de los cuatro países considerados relativamente a la estructura industrial de la OECD. Si tomamos la media de esos países desarrollados como punto de referencia para la definición de una estructura industrial articulada y competitiva, se puede fácilmente notar que, en los cuatro casos analizados, no sólo existe una apreciable distancia, sino que además esa brecha tiende a incrementarse. Sin embargo, aquí también hay que subrayar el hecho de que tanto la distancia absoluta como el aumento de la misma tienen diferentes intensidades, siendo mayor la de Chile y menor la de Brasil (con Argentina y México como casos intermedios).

ii. Productividad del trabajo

El análisis de los datos relativos a la productividad del trabajo⁸ (cuadro 4) nos muestra la presencia de situaciones bastante dispares:

- En el caso de Chile, en un contexto de crecimiento del valor agregado, tenemos un pequeño aumento de la productividad (apenas 11% en veinte años), pero con una gran heterogeneidad en las tasas de variación que hacen registrar los diferentes grupos de sectores. En particular se destaca el incremento de productividad de los commodities: 76%.
- Una situación diferente es la de Argentina, donde, en un contexto

⁸ La productividad del trabajo ha sido calculada como valor agregado por persona ocupada.

de contracción de la producción industrial, se registra un fuerte crecimiento de la productividad (74,8% en quince años, lo cual implica una tasa media anual de 3,8%). Las diferencias entre sectores son marcadas, aunque menores que las que se observaron para Chile.

- En los casos de México y Brasil tenemos tasas de variación de la productividad parecidas (39,8% en un caso y 36,5% en el otro). Eso, sin embargo, se da en contextos diferentes, dado que en México ocurre en una situación de incremento (moderado) de la producción, y se combina racionalización productiva con fuertes inversiones en algunos sectores, mientras en Brasil ello se procesa en condiciones de estancamiento del valor agregado industrial y de procesos de racionalización en mucho mayor grado que de inversiones.

iii. Cambios en la inserción internacional

Los cambios en la inserción internacional de los cuatro países bajo estudio (resumidos en los cuadros 5 y 6) una vez más nos presentan a la vez algunos elementos en común y otros muy diferentes:

a) Coeficientes de exportación y de importación

- En términos generales se puede apreciar un incremento en los cuatro países tanto de los coeficientes de exportación (es decir de la relación entre exportaciones y valor bruto de producción) como de los de importación (relación entre importaciones y valor bruto de producción).
- En los coeficientes de exportación, y en términos de intensidad del aumento, el primer lugar es ocupado por Chile, cuyo coeficiente pasa de 4,3% a 17,1%; muy fuerte es también la variación que se da en el caso de México (de 3,1% a 10,9%). Por el otro lado, encontramos cambios mucho menores en el caso de Brasil y, sobre todo, de Argentina.⁹

9 Como se dijo antes, en este último caso, hay probablemente una subestimación del coeficiente como consecuencia de la sobrevaluación de la moneda nacional en 1992.

Además de esto hay otras diferencias que se encuentran por el lado de la orientación que tomó en cada país este aumento de la inserción internacional.

- En el caso de Chile los alimentos y los commodities muestran los coeficientes de exportación más elevados. En particular el de alimentos pasa de 4,3% en 1972 a 21,7% en 1992. En Argentina el coeficiente más elevado es el de alimentos, pero el incremento más fuerte se registra en los commodities. Por el contrario en México es el sector automotriz el que guía el proceso de expansión de las exportaciones. En este caso los sectores "P" pasan de un coeficiente de apenas 3,3% en 1980 a uno de 21,8% en 1992 y en particular el del sector 384 de la CIIU (equipo de transporte) pasa de 4,92% en 1980 a 35,91% en 1992.

En Brasil la principal variación es la que se registra por el lado de los commodities, cuyo coeficiente de exportación pasa de 5,5% a 22,1%.

- Junto con el incremento de los coeficientes de exportación se registra también un aumento de los de importación. Sin embargo, también en este caso, hay profundas diferencias entre los cuatro países considerados.

En primer lugar está el caso de Argentina, en el cual es particularmente elevado el crecimiento de ese indicador:¹⁰ de 6,3% en 1978 a 16,7% en 1992. Después viene el caso de México, donde el incremento del indicador es menor, pero el valor final es más elevado: 28,6% en 1992. Chile y Brasil presentan crecimientos menores en el coeficiente de importación. En el primer caso, se pasa de valores que ya en 1970 eran los más altos (entre los países considerados), a otros que son aún más elevados en 1992. Por el contrario Brasil es el país que presenta los valores más bajos para ese indicador; sin embargo es necesario aclarar que en este caso, considerando que la apertura es reciente, es

10 Aquí también vale lo que se dijo para el coeficiente de exportación, es decir que si se hubiera corregido la sobrevaluación de la moneda nacional, probablemente el coeficiente sería aún más elevado.

CUADRO 5. Indicadores del sector externo¹

	CHILE		ARGENTINA		MEXICO		BRASIL	
	1970	1992	1978	1992	1980	1992	1980	1992
<i>COEFICIENTE EXPORTACION</i>								
Protagónico	1,7	7,6	4,4	4,9	3,3	21,8	7,9	15,0
Alimentos	4,3	21,7	15,5	18,4	2,0	1,8	22,1	19,7
Commodities	13,9	28,7	6,2	10,4	6,2	13,0	5,5	22,1
Marginal	2,4	10,4	2,2	4,2	1,9	6,2	5,2	10,2
TOTAL	4,3	17,1	7,5	9,0	3,1	10,9	9,2	16,2
<i>COEFICIENTE IMPORTACION</i>								
Protagónico	61,8	122,3	12,0	33,6	37,0	59,2	11,6	14,0
Alimentos	10,0	5,9	1,2	2,9	4,5	7,4	1,9	5,2
Commodities	39,5	46,6	13,9	25,4	25,5	27,6	12,9	11,6
Marginal	11,4	24,2	1,8	7,3	4,9	16,1	1,3	4,2
TOTAL	29,7	43,2	6,3	16,7	16,8	28,6	7,4	9,5
<i>BALANCE COMERCIAL</i>								
Protagónico	-439	-4359	-1095	-7067	-8484	-16506	-1834	613
Alimentos	-36	942	1787	3295	-716	-2420	5949	4038
Commodities	-93	-641	-537	-1863	-3482	-4522	-2925	4472
Marginal	-73	-659	468	-777	-826	-3177	1668	2699
TOTAL	-641	-4718	624	-6412	-13508	-26625	2857	11822

FUENTE: Programa PADI y elaboración propia.

¹ Véase descripción de los sectores CIU en las páginas 7 y 8.

CUADRO 6. Composición de las exportaciones e importaciones ¹

	CHILE		ARGENTINA		MEXICO		BRASIL		OECD	
	1978	1992	1980	1992	1980	1992	1980	1992	1980	19
Composición exportaciones	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Protagónico	11,3	9,3	16,6	16,6	27,7	58,5	26,1	31,7	48,6	58,9
Alimentos	25,0	41,6	51,5	52,5	18,7	4,8	44,1	19,2	7,1	6,0
Commodities	46,3	33,0	11,7	17,4	37,0	24,4	14,7	33,0	25,6	19,7
Marginal	17,4	16,1	20,3	13,6	16,6	12,3	15,1	16,1	18,7	15,3
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Composición importaciones	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Protagónico	60,3	59,4	54,9	59,8	56,4	60,7	47,8	50,5	40,4	52,4
Alimentos	8,4	4,5	4,6	4,5	7,7	7,5	4,8	8,7	8,0	6,6
Commodities	19,1	21,3	31,2	22,8	27,8	19,8	42,8	29,5	28,8	21,7
Marginal	12,2	14,8	9,3	12,9	8,0	12,1	4,7	11,3	22,8	19,3
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Programa PADI y elaboración propia.

¹ Véase descripción de los sectores CIU en las páginas 7 y 8.

legítimo esperarse un importante aumento de los coeficientes de importación después de 1992.

Por lo tanto, en resumen, tenemos dos casos de fuerte aumento en los coeficientes exportados Chile y México, pero que siguen acompañados por coeficientes bastante elevados de importación. Al mismo tiempo en la Argentina se presenta un débil incremento de los coeficientes de exportación junto con un aumento sustancial de los de importación. Por el otro lado, está el "sendero" recorrido por Brasil: frente a un pequeño crecimiento de los coeficientes de importación, hay un aumento de los de exportación que, sin ser espectacular como el de Chile y México, es de cualquier manera más consistente que el de Argentina.

b) Balance comercial

Este conjunto de situaciones diferentes se ve reflejado también en el balance comercial. En el cuadro 5 podemos observar que, con la excepción de Brasil, todos empeoran su situación. Chile pasa de un déficit de 641 millones de dólares en 1970 a uno de 4.718 en 1992; Argentina pasa de un superávit en 1978 de 624 millones a un déficit de 6.412 en 1992 y México de un déficit de 13.508 millones en 1980 a 26.625 en 1992.

Como se puede observar fácilmente en el cuadro 5, en todos estos casos el rubro en el cual se concentra el déficit es representado por los sectores "P". Por otro lado, Brasil logra mejorar su posición, pasando de un superávit de 2.857 millones de dólares en 1980 a 11.822 en 1992. Además, en este caso se logra, en 1992, un superávit también en los dos rubros que eran negativos en 1980: sectores "P" y commodities.

c) Composición de las exportaciones y de las importaciones

El análisis de la composición del comercio (cuadro 6) nos ofrece desde otro ángulo los elementos detectados hasta ahora.

Por el lado de las exportaciones, en el caso de Chile el elemento más relevante es el claro desplazamiento de las exportaciones hacia los alimentos. En Argentina, mientras se confirma el peso muy relevante de los alimentos, se incrementa de forma consistente la importancia de

los commodities. En México, por el contrario, son los sectores "P" los que representan el principal rubro de las exportaciones industriales; sin embargo, vale la pena repetir una vez más que en buena medida esta reorientación de las exportaciones se explica esencialmente a través del espectacular crecimiento del sector automotriz. Mientras tanto se reduce fuertemente el peso de los alimentos. En Brasil las exportaciones se desplazan hacia los commodities y, en menor medida, los sectores "P", mientras que se reduce de forma cabal el peso de los alimentos.

Con relación a las importaciones los dos principales elementos que se pueden destacar son representados por un fuerte peso de los sectores "P" (al comienzo y, aún más, al final de los períodos considerados) y por una tendencia a la sustitución de importaciones (con la excepción de Chile) en los commodities.

IV. LAS ETs EN CUATRO ESTILOS REESTRUCTURACION INDUSTRIAL

1. Introducción

En esta sección se analiza a grandes rasgos el rol de las ETs en las distintas trayectorias de reestructuración manufacturera que ocurrieron en los cuatro países seleccionados, desde el fin de la etapa de industrialización por sustitución de importaciones.

Los cuatro casos son examinados según las hipótesis y la metodología definida en las secciones anteriores. Vale repetir los puntos principales que organizan el análisis que sigue:

a) Las empresas transnacionales tuvieron reacciones distintas según se trate de Chile, Argentina, México o Brasil, adecuándose a los entornos específicos donde actuaban, y contribuyeron decisivamente a que se desarrollaran cuatro estilos de reestructuración;

b) Dichas reacciones y estilos son producto de la combinación de factores estructurales, macroeconómicos e institucionales específicos de cada país;

c) No sólo los factores son distintos según el país que se examina, también lo son las fechas con que ocurren los cambios a nivel estructural, macroeconómico e institucional. Esas diferencias han sido respetadas en el análisis. Las fechas con que se inicia el examen de cada país son distintas, ya que ellas corresponden al final del proceso de sustitu-

ción de importaciones específico a cada uno: 1973 para Chile, 1978 para Argentina, 1982 para México y 1981 para Brasil. También las reformas económicas, la apertura de las economías y la estabilización macroeconómica tienen fechas distintas según los países. Todo eso implica que el estadio de maduración de los cambios es distinto en cada país;

d) La especificidad de la actuación de las ETs y su influencia sobre los "estilos" de reestructuración está captada por dos características: Su ubicación sectorial, y sus movimientos ágiles de abandono (parcial o total) y de entrada a la producción en cada país.

2. Chile

Los rasgos centrales de la reestructuración del sistema manufacturero en Chile son la desindustrialización protagonizada por las ETs en los años setenta, y la posterior reorientación "hacia afuera", a través de inversiones en ramas intensivas en recursos naturales, en que las ETs participaron como actores coadyuvantes.

i) Análisis de las tendencias

Entre las economías latinoamericanas castigadas por la crisis de la deuda la chilena ha sido la primera en salir de las dificultades macroeconómicas. Después de una década de bajo crecimiento, que culminó con grave crisis en los primeros años de los ochenta, Chile reingresó en un sendero de crecimiento con estabilidad. Entre 1984 y 1993 el PIB creció 7% al año y el producto industrial 7,4%.

a) Período 1973-1983

Las empresas transnacionales manufactureras han tenido un papel determinante en la contracción del sistema industrial chileno durante la etapa que se extendió hasta mediados de los años ochenta. Los sectores donde su presencia es predominante bajaron significativamente su participación en el producto industrial, y quedaron a un nivel relativo que prácticamente no se ha recuperado durante la fase de fuerte crecimiento posterior.

Los casos más dramáticos han sido los de empresas que rápida-

mente abandonaron la producción local durante los setenta, y pasaron a dedicarse a la comercialización interna de bienes importados desde sus matrices o desde otras filiales de su red internacional. En esos casos la "reconversión" se ha resumido esencialmente en el desarrollo de actividades subsidiarias tales como distribución, marketing y asistencia técnica. Las montadoras de vehículos y las empresas de productos electrónicos de consumo son casos ejemplares de ese comportamiento. Entre otras, abandonaron o redujeron drásticamente la producción local la Fiat, la Peugeot, la Renault, la Citroen, la GM, la Ford, la Phillips y la General Electric.

En otros casos la reconversión ha sido más lenta y parcial, pero igualmente implicó una fuerte reducción del valor agregado internamente, mediante un acentuado incremento en los coeficientes importados y en la mayoría de los casos sin una contrapartida de aumento de las exportaciones.

Pese a eso, y al costo social que provocó, varios expertos en la economía industrial chilena reconocen que la parcela sobreviviente de las empresas industriales en alguna medida se fortalecieron durante esa fase. En este sentido, el período habría involucrado una racionalización de la producción, en que más allá de la desverticalización productiva se reorganizó el trabajo —en base a fuertes despidos y a un fuerte costo social— y se produjo una reorganización de la base técnica y organizacional en las empresas (Díaz 1994, Agacino, Rivas y Román 1992, Castillo, Dini y Maggi 1994).

b) Período 1984-1992

A partir de mediados de los años ochenta y junto con la estabilidad macroeconómica y el acelerado crecimiento se desarrolla la fase que más bien se podría denominar "positiva". Después de la acentuada recesión del período 1981-1983, se procesó una fuerte recuperación y expansión de la industria que había resistido al proceso de desindustrialización.

En términos de la actitud de las empresas en cuanto a expansión y modernización, los últimos diez años pueden ser divididos en dos fases, la de recuperación, hasta fines de los ochenta, y la de expansión, a partir de ahí.

La *fase de recuperación* parece haber tenido dos características básicas.

Primero, no se han procesado en la mayoría de las ramas manufactureras chilenas reconversiones de plantas industriales buscando la exportación, y tampoco parece haber ocurrido la integración de las plantas locales con redes de producción globalizadas. Hubo en el período un fuerte crecimiento del empleo, y consecuente caída en la productividad media del trabajo.

Eso sería indicativo de que la industria chilena sobreviviente de la crisis no habrá pasado durante los ochenta por un proceso de reestructuración importante. Las empresas parecen haberse caracterizado esencialmente por la utilización de la capacidad productiva que estuvo ociosa durante la fase anterior. En eso se pueden incluir tanto las nacionales como las extranjeras: No hay indicaciones de que las últimas (Nestlé, Good-Year, Ciba-Geigy, Roche, Dow Chemical, etc) se hayan diferenciado de las empresas locales en su comportamiento básico frente a las inversiones y a la modernización, y también estuvieron muy pasivas.

Lo anterior es sorpresivo, porque el crecimiento acelerado suele incrementar la productividad (ley de Verdoorn). El tema queda abierto a nuevas investigaciones. Entre los fundamentos para las dudas están, por ejemplo, evidencias sobre el proseguimiento del ajuste en el sistema industrial durante esa fase, mediante dispositivos como la especialización a través de la subcontratación de materias primas y partes, y la externalización de los servicios de apoyo a las empresas (Díaz, 1994).

Segundo, y tal como se destaca en la sección anterior, hay que resaltar que el comportamiento en términos de productividad ha sido muy dispar según los sectores, y que en los "commodities" (destacadamente la celulosa y algunos alimentos) la productividad se ha elevado de forma acentuada. A este incremento en la productividad se asocia una intensa actividad inversionista, fuertemente apoyada por el mecanismo de conversión de deuda externa en inversiones (Rozas, cons., 1992).

En el nuevo perfil de producción que ha adquirido en los últimos veinte años el sector manufacturero, son las plantas procesadoras de celulosa, harina de pescado, conservas, alimentos congelados, etc., las que contribuyen de forma significativa al "modelo exportador" chileno.

Las empresas extranjeras tuvieron participación entre coadyuvante y marginal en ese proceso. En la celulosa, participan de coadyuvante el joint-venture Shell/Scott Paper, la suiza Attisholz y la Simpson Paper (asociada de forma minoritaria a la nacional CMPC). Ya en el sector de

alimentos dicha participación es muy inferior, cabiendo el liderazgo de la producción exportadora al capital local (la participación más relevante de las ETs en alimentos está en la producción para el mercado doméstico, como son los casos de Nestlé, Coca-Cola, etc). Es interesante señalar que la pequeña importancia de las ETs en las inversiones manufactureras contrasta con las importantes inversiones extranjeras en otros sectores, destacadamente el cobre y las telecomunicaciones, las "estrellas" del proceso de privatizaciones y de conversión de la deuda externa chilena. Entre 1986 y 1992 apenas 223 entre los 1.800 millones de dólares de ingreso de inversiones extranjeras directas se dirigirán al sector manufacturero.

En relación con la *etapa actual*, es posible que se esté produciendo una gradual expansión de las inversiones físicas en el sector manufacturero como un todo. La participación de inversiones en maquinaria y equipos en el PIB creció de menos de 5% para más del 9% entre 1988 y 1992, lo que puede estar involucrando inversiones en modernización y expansión de la producción manufacturera.

La nueva etapa puede también estar involucrando cambios importantes en las funciones de producción. Las más recientes investigaciones respecto del tema dan indicaciones positivas en esa dirección (por ejemplo, Castillo, Dini y Maggi 1994). Entre ellas vale la pena mencionar una investigación realizada en el ámbito de la CEPAL, que encontró en un importante conjunto de empresas transnacionales un proceso de introducción de nuevas técnicas organizacionales, dirigidas a la obtención de progresos en productividad y en calidad (Calderón, 1994b).

iii) *Determinantes*

En lo anterior ya quedan presentados los principales elementos determinantes de la evolución de la industria chilena y del comportamiento de las ETs.

Primero, está el hecho de que el sistema industrial ha sido muy castigado entre mediados de los setenta y mediados de los ochenta por la combinación entre aspectos macroeconómicos negativos y la radical liberalización económica. Entre 1974 y 1980, además de un crecimiento económico apenas moderado y sobre todo inestable, el sector manufacturero ha sido muy afectado por una liberalización comercial radical acoplada a una creciente apreciación cambiaria. Y, de

ahí hasta 1983, sufrió las graves consecuencias de una aguda crisis financiera y de una profunda recesión, sólo atenuada por una devaluación cambiaria y por la reintroducción provisoria de mayores niveles arancelarios.

Segundo, están los elementos estructurales: Chile tiene un mercado interno relativamente pequeño, y además tiene gran distancia física de los principales mercados consumidores mundiales. Eso le ha dado históricamente pocas condiciones de avanzar hacia un sector manufacturero con un grado avanzado de complejidad. Aún así, bajo las condiciones proteccionistas que rigieron durante el proceso sustitutivo (interrumpido a principios de los setenta), Chile había logrado formar un sector metalmecánico de alguna significación. Sin embargo, es posible sugerir que, relativamente a los sectores manufactureros de los países aquí examinados, el de Chile era el de mayor vulnerabilidad frente a esquemas de liberalización. Enfrentándose a tantos factores macroeconómicos negativos, le resultó imposible al sector manufacturero reconvertirse con menores pérdidas de valor adicionado.

En condiciones de ausencia de políticas destinadas a fortalecer eventuales ventajas comparativas dinámicas, los elementos estructurales con que entonces contaba Chile implicaban que las oportunidades de éxito competitivo en el sector manufacturero se limitarían a las ventajas estáticas ofrecidas por sus abundantes recursos naturales y a las condiciones de competitividad típicas de las ramas tradicionales en lo que respecta al mercado doméstico (protegidas por costos de transporte, percibibilidad de productos, sistemas de distribución, preferencia de consumidores, etc.).

Vale notar, por último, y a diferencia de lo que normalmente se supone, que entre los determinantes de la evolución favorable algunas de las ramas basadas en recursos naturales de mayor éxito exportador —como celulosa, productos de madera y algunos alimentos— un conjunto de subsidios estatales. Por ejemplo, la reforestación que viabilizó la expansión de la producción de celulosa y de madera ha sido objeto de incentivos rurales dirigidos, y las inversiones en celulosa y en alimentos se han beneficiado de generosos esquemas de conversión de la deuda externa. Eso ha significado un claro y no despreciable contraste en la orientación general “no intervencionista” supuestamente practicada en Chile desde 1973.

3. Argentina

En Argentina, tal como en los demás países analizados en este estudio, una mirada hacia el comportamiento de las ETs ayuda a visualizar la reorientación del sistema manufacturero después del término de la industrialización sustitutiva. Esa reorientación tiene dos rasgos centrales: el debilitamiento de los núcleos dinámicos del "modelo sustitutivo", y el fortalecimiento de las ramas intensivas en recursos naturales. Las ETs han sido centrales al primer movimiento, protagonizando el achicamiento de los complejos metalmeccánico y electroelectrónico, sea por abandono del país, sea por reconversión radical de las funciones de producción hacia altos coeficientes importados. Ya en lo que se refiere al segundo movimiento su participación ha tenido un papel coadyuvante en la reestructuración, de forma asociada al capital local.

i) *Análisis de las tendencias*¹¹

1) Período 1978-1990

La secuencia de los hechos económicos en Argentina es muy conocida. Al término de los años setenta, el sector manufacturero argentino estaba sometido a un profundo choque provocado por la política macroeconómica del ministro Martínez de Hoz (1978-81). Coincidieron, entonces, una rápida liberalización comercial, una fuerte apreciación cambiaria, y una aguda recesión.

Quedaron expuestas, por primera vez en forma drástica, las debilidades relativas de las ramas más sofisticadas del parque manufacturero argentino —metalmeccánicas y electroelectrónicas— frente a la competencia internacional. Se había montado durante el proceso de sustitución de importaciones una industria con un grado de complejidad y verticalización bastante elevados, relativamente al tamaño de la economía. Son conocidos los logros de esa industria, y especialmente de sus ETs, sobre todo en la capacidad de realizar importantes esfuerzos adaptativos a bajas escalas de producción, gracias a esfuerzos tecnoló-

11 Varios de los elementos aquí presentados se encuentran en un trabajo de Kosacoff y Bezchinski (1993) basado en una investigación de aproximadamente sesenta empresas transnacionales manufactureras en Argentina.

gicos llevados a cabo por medio de la ingeniería local. Sin embargo, tales avances se mostrarían insuficientes para enfrentar las dificultades que se fueron acumulando a partir de fines de los setenta (Katz, 1974 y 1994).

La larga crisis económica que se extendió desde mediados de los setenta hasta el año 1990 interrumpió los flujos de IED a Argentina, y provocó el cierre de plantas importantes y el retiro o contracción de algunas grandes ETs manufactureras. En la metalmecánica, se fueron, por ejemplo, General Motors, Citroen, Fiat, Peugeot, DKW, MSD, Olivetti y Chrysler, y se achicaron buena parte de las demás, como son los casos de Massey Ferguson, John Deere, Torri, General Electric y Brown Boveri. Prácticamente desapareció el sector de electrónica de consumo tradicional, antes dominado por empresas nacionales, y en su lugar ha sido montado un polo de ensamblaje en una zona especial de procesamiento en Tierra del Fuego, con grandes ETs como Hitachi, Sony, Sanyo y Grundig. También se retiraron varias ETs del sector farmacéutico, como son los casos de Squibb, Lilly, SKF, Upjohn y Abbot.

En la etapa inicial de esa fase se produjo un ajuste por la vía de una racionalización de la producción esencialmente basada en despidos masivos de trabajadores y se lograron importantes incrementos en la productividad del trabajo (30% entre 1975 y 1980). Después de 1981 la economía argentina reintroduce varios controles a importaciones, debido a los problemas con la deuda externa, y eso les dio a los sectores menos competitivos alguna capacidad de supervivencia. Aunque de forma más gradual, y siempre con inversiones físicas muy deprimidas, y bajos niveles de IED, continuó desarrollándose durante los ochenta un ajuste por racionalización que ha ido más allá de la simple eliminación del sobreempleo, incluyendo ajustes en las líneas de producción y la introducción de modernas tecnologías desincorporadas.

Sin embargo, la industria ha sufrido durante toda la década las consecuencias de una evolución extremadamente desfavorable en la macroeconomía. Faltaron, por lo tanto, las condiciones adecuadas para que las empresas pudieran hacer el tránsito radical necesario hacia prácticas productivas más avanzadas y compatibles con las exigencias internacionales de competitividad. Los "rasgos idiosincrásicos" de la industria argentina (esencialmente bajas escalas y falta de especialización a nivel de las empresas), y el hecho de que el ajuste se hizo con insuficiente reemplazo de equipos anticuados, significaron barreras dema-

siado altas al incremento de competitividad exigido por el nuevo modelo de inserción internacional, provocando una significativa contracción de los sectores más intensivos en tecnología, notablemente aquellos ocupados por empresas transnacionales.

Pero no a todas las ramas les fue mal. Tal como en otros países de América Latina se pasaría a utilizar de modo más intenso los abundantes recursos naturales como base para la expansión de bienes intermedios de tipo "commodities". Aunque de forma subsidiaria a los grandes grupos de capital local, se observó un incremento de empresas transnacionales en las actividades vinculadas con el aprovechamiento de las ventajas otorgadas por la abundancia de recursos naturales. A partir de nuevas fronteras abiertas en el sector primario, las ETs han dinamizado sus actividades y han ampliado sus inversiones, sobre todo en los complejos petroquímicos y agroindustriales. En el complejo gasífero-petrolero se descubrió mucho petróleo y gas natural, y se generó toda una nueva base de asociaciones entre grupos locales y grandes ETs como Dupont, Bayer, Hoechst, Chemical y Dow Chemical.

2) Período 1991-1993

A partir de 1991 se inicia una nueva fase en que se combina el hecho positivo de un fuerte crecimiento económico (tasa de crecimiento anual promedio del PIB del orden de 7%) con el aspecto muy problemático de que una vez más ocurren simultáneamente una rápida apertura comercial y una fuerte apreciación cambiaria, integrantes de la lógica del programa de estabilización (Plan Cavallo). En ese nuevo entorno, se observan las siguientes tendencias:

a) Las ETs están recuperando participación en la industria argentina. Hay indicaciones de que gradualmente se incrementan las inversiones extranjeras en el sector manufacturero, notablemente en el de alimentos y en la industria automotriz. En el caso de alimentos varias de las grandes mundiales han recién llegado (Nabisco, Parmalat, Cadbury, entre otras), para disputar el mercado doméstico con otras gigantes mundiales que nunca han salido (CPC, Nestlé, Swift, Cargill, Dreyfuss) y con la transnacional argentina Bunge y Bom. En la automotriz, y aunque todavía de forma modesta, Autolatina (Ford y Volkswagen) es-

tá invirtiendo, la GM y la Chrysler están regresando, está entrando la Toyota, y hay autopartistas extranjeras, inclusive brasileñas, que se están instalando en el país.

Vale observar que lo anterior no se ha procesado hasta el momento por medio de importantes inversiones físicas, sino que por la vía de la reactivación y adaptación de capacidades instaladas. Los mayores flujos de IED se han dirigido al sector de servicios (bancos, comercio, telecomunicaciones, aerolíneas) y al sector petrolero (Calderón, 1994a).

b) Parte importante de las actividades del capital extranjero en la industria manufacturera pasó a regirse por una nueva dinámica de comportamiento. A diferencia de la fase de sustitución de importaciones, las inversiones y el proceso de reestructuración son definidos por estrategias diseñadas a partir de la apertura económica y del imperativo de la inserción competitiva en la economía mundial. Entre otras consecuencias, la nueva dinámica está implicando un fuerte incremento en los coeficientes de importación y exportación —más fuerte en los de importación— que se procesa a través de un comercio en que los flujos intrafirma son particularmente elevados.

Kosacoff (cap. III de este volumen) sugiere que a partir de la apertura de 1991 las empresas en general están adoptando un modelo productivo y comercializador de tipo "Tripartite": en primer lugar está la producción intramuros, que se achica; en segundo lugar hay un mayor coeficiente de importaciones de insumos y partes; y, en tercer lugar hay una mayor participación de bienes importados en las ventas totales de las empresas, en sustitución a su producción local. Se puede sugerir a partir de este esquema que las ETs son más activas en el "down-sizing" de la producción local que las empresas nacionales, porque buena parte de sus importaciones se hacen a nivel intra-firma, con todas las ventajas que eso puede significar para la corporación a nivel mundial;

c) Es posible por lo tanto identificar *cuatro conjuntos de ETs* de acuerdo a los sectores de actividad y a las estrategias que están desarrollando (Kosacoff y Bezchinski, 1993).

Primero, están las ETs que se han insertado en los mencionados sectores de servicios (en asociación con capitales locales y aprovechando las oportunidades de negocio ofrecidas por el proceso de pri-

vatización). De lejos esa es la nueva IED más importante en Argentina en el período reciente.¹²

Segundo, las ETs siguen como importantes actores coadyuvantes en las actividades manufactureras intensivas en recursos naturales, que tuvieron un gran impulso en la década anterior.

Tercero, en los principales sectores donde históricamente las ETs juegan un papel protagónico, las empresas se están "globalizando", particularmente a partir de esquemas de integración en la red internacional de producción y distribución de sus corporaciones a nivel internacional;

Finalmente, está el resto de las ETs, cuyas estrategias no son de globalización —o lo son de forma muy parcial— pero igualmente tienden hacia una nueva función de producción, con incremento en el coeficiente de importaciones y en la comercialización local de bienes importados.

ii) *Determinantes*

Como queda claro por el análisis que precede, la reestructuración industrial argentina ha sido determinada por una combinación desfavorable entre factores macroeconómicos y factores estructurales. Por el lado macroeconómico, ya se mencionaron las fases que afectaron de forma muy desfavorable al sector manufacturero, o sea, la experiencia de recesión con apertura entre 1978 y 1981 y de recesión con cierre, de entonces hasta 1990, que contrajeron el producto industrial en 25%. Y la fase reciente de crecimiento, estabilización, apertura y apreciación cambiaria.

La combinación de dicha apreciación a la fuerte recuperación económica está resultando en gran expansión de las importaciones y grandes saldos negativos en el balance de pagos, particularmente concentrados en las ramas metalmeccánica y electroelectrónica.

A nivel de los factores estructurales, no cabe duda de que el lado

12 Aunque no se trate de actividades industriales, se plantean aquí interrogantes sobre el efecto futuro de las privatizaciones en la productividad industrial, en función, por un lado, de cambios en la calidad y en el precio de los servicios y, por otro, de la inducción al desarrollo de la red de proveedores y subcontratistas en la industria manufacturera local.

“negativo” de la reestructuración argentina y del comportamiento de las ETs —o sea, la desindustrialización en los núcleos dinámicos de la industria sustitutiva— es en buena medida producto de la falta de escala y de la escasa modernidad del parque montado durante el período sustitutivo. El Mercosur aparece como un nuevo factor estructurante, con posibles efectos potenciales positivos sobre esa misma metalmecánica, y en especial en la automotriz, atenuantes del proceso desindustrializante. Parece estar determinando una interesante división de trabajo que les puede permitir a las ETs reducir la pérdida de sus enormes “sunk-costs”, gracias a las economías de escala propiciadas por el acceso preferencial al mercado brasileño.

Por el lado de los factores que afectan positivamente a la reestructuración industrial argentina, hay, como se sabe, una expansión en la utilización de recursos naturales, propiciada por el complejo “petrolero-gasífero”, la industria de la soya, los frigoríficos, el procesamiento de jugo de frutas, etc. Se confirma de ese modo la excelencia argentina en términos de su histórica capacidad de utilizar de forma muy competitiva los abundantes recursos naturales de que dispone el país.

Por último, y por el lado de los cambios institucionales, el aspecto de mayor relevancia ha sido sin duda la radicalidad con que se hizo la liberalización comercial, productiva y financiera, primero a fines de los setenta y ahora desde principios de los noventa. Pero, en contraste con eso, hubo en cada uno de los dos períodos por lo menos un importante episodio intervencionista que dejaría marcas profundas en la composición industrial vigente en Argentina a mediados de los noventa. Primero, hubo amplios subsidios a los commodities, en pleno auge liberal; y ahora, el sector automotriz sigue fuertemente protegido.

4. México

Entre los cuatro casos examinados en este documento, el de México es quizás el que permite visibilidad casi instantánea a la importancia de las ETs en la reestructuración industrial. Ellas han sido los agentes centrales en la reconversión de la industria mexicana hacia la integración con Estados Unidos, y pasaron a liderar el comercio entre los dos países, en gran medida a través de operaciones intra-firma.

El proceso de reestructuración del sector manufacturero mexicano tiene varias características que lo singularizan entre los casos examina-

dos en este documento. Entre ellas se destaca el hecho de que ha sido uno de los elementos de una radical reconversión "hacia afuera". Es el resultado de la radicalidad con que el país tuvo que ajustarse para enfrentar la crisis de la deuda externa.

i. Análisis de las tendencias

El ajuste macroeconómico mexicano ha sido operado en dos fases, 1982-1987 y 1987-1992. Ellas correspondieron a dos etapas de la reestructuración del sistema manufacturero.

En la primera fase el ajuste involucró, inicialmente, una fuerte devaluación cambiaria, fuerte rebaja salarial y fuerte recesión. También involucró, hasta 1985, total control cuantitativo de las importaciones; y, de ahí hasta 1987, un progresivo relajamiento de este control, cuyo impacto potencial negativo de corto plazo en términos de balance de pagos ha sido, sin embargo, contrarrestado por una devaluación cambiaria adicional, resultante de la caída de los precios del petróleo, en 1985-1986. El conjunto de factores macroeconómicos determinó un extraordinario incremento en el coeficiente de exportaciones del sector manufacturero, que se lanzó hacia el exterior a una velocidad singular en la historia económica mundial. En auxilio a ese movimiento, hubo una política industrial para distintos sectores —automotriz, petroquímica, computadoras, maquilas— en la cual el comercio exterior era el elemento clave. Como resultado, entre 1981 y 1987 el déficit comercial del sector manufacturero había bajado de 17 a 1,4 mil millones de dólares.

La segunda fase representó un viraje importante en términos de las políticas de obtención de divisas, con un desplazamiento del énfasis en la obtención de resultados comerciales favorables hacia un énfasis en la atracción de recursos financieros. En 1987, y en gran medida como resultado de la devaluación cambiaria, la economía mexicana había llegado a altas tasas de inflación. En diciembre de 1987 se realizó el "Pacto de Estabilización", con el cual se logró bajar drásticamente la inflación en 1988 (e interrumpir una onda de fuga de capitales). Parte del logro se debe a una apreciación del tipo de cambio, que ha sido desde entonces creciente, funcionando como elemento de preservación de la estabilidad de precios. Todo eso dio lugar simultáneamente a una segunda fase de liberalización, determinando un fuerte deterioro

en el balance comercial. El creciente déficit fue financiado en 1988 con reservas, en 1989 y 1990 con privatizaciones, y a partir de 1990 con masivas entradas espontáneas de capitales bajo el estímulo de las perspectivas del NAFTA y luego bajo la influencia de la reducción de las tasas de interés norteamericanas.

Gracias a la estabilización de los precios, la economía se recuperó a partir de 1988, lo que le dio al sector manufacturero nuevas energías y mayor capacidad de resistir a la apertura comercial, simultánea a la apreciación cambiaria. Pero el resultado final sería muy dispar según los sectores que se considere. Esa capacidad desigual de resistir a la competencia internacional en el mercado interno, junto al hecho de que la vocación exportadora exhibida en la primera fase del ajuste —y confirmada en la segunda fase— es igualmente muy dispar entre sectores, determinó que a principios de los noventa el sector manufacturero mexicano tuviera una configuración distinta a la que existía antes de la crisis. En todo eso el capital extranjero tuvo un rol decisivo.

El ajuste mexicano produjo una combinación entre un fortalecimiento de una serie de ramas con un relativo debilitamiento de otras. Entre las primeras están esencialmente las seis “estrellas” del sector manufacturero mexicano, intensivas en comercio internacional: automotriz, equipos de telecomunicaciones y de informática, química/petroquímica, cemento, vidrio y maquila.

En sólo un caso, vidrio, predomina el capital nacional, a través de la empresa Vitro. Esta, sin embargo, ha pasado recién por fuerte “transnacionalización”.

En otras dos el liderazgo de las ETs es absoluto:

Automotriz: GM, Ford, Chrysler, Volkswagen y Nissan; *Equipos de Telecomunicaciones y de Informática*: Ericsson, ATT, NEC, Panasonic, Alcatel, IBM, Hewlett Packard, Motorola, entre otras.

En las demás la participación de las ETs es relevante: *Petroquímica*: Du Pont, Bayer, Hoechst y BASF; *Cemento*: duopolio de CEMEX (empresa nacional) que controla alrededor de 65% del mercado, y Cemento Apasco (empresa transnacional), con 35% del mercado; *Maquilas*: aproximadamente la mitad de las 2.142 empresas maquiladoras son norteamericanas, y otro 10%, extranjeras de distintas nacionalidades.

Cabe observar que algunas de las mismas ramas que se desarrollaron en las maquilas, entre ellas la electrónica de consumo y los electrodomésticos, se han achicado fuertemente en el restante de México, y tal como en las zonas maquiladoras tienden a ser ramas de ensam-

blaje. La entrada de nuevas ETs tuvo por dirección principal las zonas de maquila (General Electric, Zenith, Sony, Hitachi), mientras las pre-existentes, nacionales o extranjeras han desaparecido o han transformado la producción predominantemente local en ensamblaje por la vía de fuerte incremento en el coeficiente importado. Claro está que eso contribuyó a bajar el grado de complejidad y de integración vertical en la industria mexicana. Desde ese punto de vista no se las puede calificar de ramas "vencedoras".

La mayoría de las ramas definitivamente "perdedoras" está formada por empresas locales (textil, calzados, alimentos, celulosa, metalurgia). El sector "perdedor" donde internacionalmente la presencia de las ETs es fuerte es esencialmente el de bienes de capital; esa industria nunca ha sido muy fuerte en México, y las ETs que se instalaron durante el proceso sustitutivo han achicado sus actividades productivas o sencillamente abandonaron la producción local.

La heterogeneidad de comportamientos ha sido un resultado combinado de las dos fases del ajuste macroeconómico. En la fase donde la industria era castigada por recesión y fomentada por condiciones de "competitividad espuria" favorables (relación cambio-salario muy elevada y protección a importaciones), los sectores victoriosos se modernizaron y fortalecieron su integración con el mercado del norte a través de la racionalización y la modernización, mientras los otros se quedaron estacionados en las condiciones de la crisis. En el período siguiente, de rápida apertura económica, los victoriosos ya se encontraban en un sendero de elevación de la productividad y de la calidad que les daría condiciones suficientes para seguir exportando y para aprovecharse de la mejora del mercado interno, aun en condiciones crecientemente desfavorables en materia de tipo de cambio; y los perdedores se irían a resentir fuertemente de las nuevas condiciones de apertura con apreciación cambiaria, pese a la mejora del mercado doméstico.

Pese al hecho de que en algunas ramas le ha ido mal al capital extranjero, el balance final del desempeño de las ETs manufactureras es positivo, en términos de modernización e inserción internacional. Vale notar que el desempeño del conjunto de las ramas en que la presencia de las ETs es masiva es marcadamente superior al desempeño del conjunto de ramas donde esa presencia es escasa.

Dado que los sectores donde la presencia del capital extranjero es elevada son también aquéllos donde el dinamismo, la inserción inter-

nacional y el progreso técnico son mayores, se puede concluir que el sistema industrial de México se ha movido en una dirección positiva, y que en esa movida el rol de las ETs ha sido decisivo.

e) Lo anterior debe ser complementado con algunas calificaciones. La primera se refiere a la relativa debilidad del sector de bienes de capital (Casar y otros, 1989). Si bien en el interior del segmento productor de esos bienes el comportamiento de las distintas ramas también ha sido heterogéneo —por ejemplo, al segmento de equipos de telecomunicaciones le ha ido bien (Peres, 1990), contrastando con sectores como el de máquinas herramientas, al cual le ha ido mal (Unger, Saldaña, Jasso y Durand 1992)— lo cierto es que la reestructuración mexicana no ha fortalecido al relativamente pequeño parque productor de dichos bienes.

Otra observación que califica la idea de que la reestructuración mexicana ha sido exitosa lo dice respecto de la industria de bienes intermedios intensivos en comercio internacional. También aquí la evolución ha sido muy heterogénea. De un lado, está el éxito de la petroquímica, del otro está la mucho menos favorable evolución de la mayoría de las demás ramas intensivas en recursos naturales, lo que ha provocado fuertes déficit comerciales.

f) La principal inquietud con respecto a la experiencia de reconversión industrial en México está en la insuficiente respuesta al problema que originó el proceso de ajuste en el país, o sea, el balance comercial. Los desequilibrios externos son hoy superiores a los que originaron dicho ajuste. Como es sabido, en los años 1991, 1992 y 1993 resurgieron enormes déficit comerciales en la industria manufacturera (US\$ 26 mil millones en 1993, dos veces el de 1980). El viraje de política económica en 1987, en que se pasó a privilegiar la estabilización de precios por sobre los objetivos anteriores, tuvo excelentes resultados en términos del combate a la inflación, y de entrada de capitales, razonables resultados en términos de recuperación del crecimiento, pero también amplió la vulnerabilidad externa de la economía.

ii) *Determinantes*

Al lado de los determinantes macroeconómicos, comentados anteriormente, los factores estructurales también han tenido centrales al es-

tilo de reestructuración mexicanos. Como elementos básicos podemos mencionar un mercado interno de razonables proporciones, y la vecindad con Estados Unidos, que le permite a la industria de México una integración fuerte y creciente con el gran gran mercado norteamericano. A todo eso se sumó la estructura productiva medianamente desarrollada que México tenía al momento en que irrumpió la crisis de la deuda, dándole al sector manufacturero una razonable capacidad para enfrentar la recesión y la liberalización comercial sin pasar por el grado de desindustrialización observado en otros casos en América Latina. Por último, México parece diferenciarse de los otros tres casos por disponer de fronteras de exploración de recursos agrícolas menos amplias. En términos generales, la comparación con los demás países examinados nos indica que, a la excepción de la petroquímica, la producción y las exportaciones de bienes intensivos en recursos naturales se ha expandido relativamente menos en México.

Finalmente, hay que mencionar los determinantes "institucionales". El caso mexicano es frecuentemente mencionado como un exitoso resultado de reformas que tuvieron como eje el proceso de liberalización económica y desregularización estatal. Todavía no queda claro hasta qué punto los éxitos son resultantes de la apertura comercial y otras reformas liberalizantes, porque no hay análisis detallados del impacto de la apertura y la desregularización sobre la industria manufacturera. Sin embargo, la sensación es la de que los casos de ajuste más exitosos en México pasaron justamente en aquellos sectores donde hubo intervenciones estatales y políticas industriales muy claras: automotriz, computadoras, petroquímica y maquilas.

5. Brasil

Frente a los otros casos analizados, lo que caracteriza a la evolución del sector manufacturero brasileño es el hecho de que el parque montado a través del proceso sustitutivo preserva mucho más de lo que estaba estructurado al final de dicho proceso que las otras tres. Relativamente a Chile y Argentina, preserva mucho más de la composición sectorial previamente establecida; y, relativamente a México, su "reorientación hacia afuera" se da en mucho menor escala.

El comportamiento de las ETs ha sido decisivo en todo eso. Lo que ellas hicieron en Brasil fue esencialmente tratar de conservar sus

importantes posiciones relativas en el mercado local y sus importantes inversiones físicas previas. Diferentemente de Chile y Argentina, el abandono de la producción local de las ETs ha sido mínima, de modo que casi todas las grandes ETs que al final del proceso sustitutivo lideraban la producción local seguían haciéndolo a principios de los noventa. Y, diferentemente de México, la toma de decisiones siguió esencialmente asociada a la participación en el mercado interno.¹³

i) Análisis de las tendencias

En la década de los ochenta las ETs contribuyeron tanto a las tendencias negativas —baja inversión y atraso tecnológico relativo— como a las positivas —esencialmente las asociadas al incremento exportador—. Durante los noventa ellas se están mostrando muy activas en el proceso de ajuste, reforzando una tendencia que parece estar apuntando hacia la preservación y la modernización del parque industrial brasileño.

En los años ochenta, caracterizados por una relativa “pasividad”, hay tres aspectos básicos a destacar.

a) La ampliación en la participación relativa de los sectores de bienes intermedios en la producción y, sobre todo, en las exportaciones industriales fue en gran parte la consecuencia de una serie de inversiones originalmente destinadas al mercado interno, integrantes de un ciclo inversionista iniciado a partir de mediados de los setenta y que maduró a comienzos de los ochenta. El capital extranjero ha sido un socio muy activo en esas inversiones, participando como protagonista en el sector de aluminio (Alcan, Alcoa y Billington/Shell), y coadyuvante en la petroquímica (Rhone-Poulenc, Dow Chemical, Du Pont, Bayer, Hoechst) la celulosa (Champion, Aracruz/British Tobacco, Cenibra/Mitsubishi) y la siderurgia (Mannesman, Belgo-Mineira, capitales japoneses en Tubarao y en Usiminas);

b) El resto del sistema industrial —que en su mayor parte se había

13 Este estudio se basa en informaciones y análisis anteriores al “Plan Cardoso”, plan de estabilización implantado en julio de 1994. Cuando lo damos a divulgación, en noviembre de 1994, no estamos considerando eventuales reversiones de tendencias que puedan resultar de la eventual preservación de la fuerte apreciación cambiaria que se siguió a la implantación del Plan.

recién instalado o modernizado, durante los años setenta— quedó relativamente intacto durante los ochenta.

La recesión, el bajo nivel de inversiones y el fuerte cierre de la economía son las explicaciones básicas para ese comportamiento. La década se caracteriza por la ausencia de cambios importantes tanto con relación a la composición de la capacidad productiva como con relación a su modernización. El comportamiento de las ETs durante la década puede ser caracterizado como relativamente pasivo, pese al hecho de que, tal como las empresas nacionales, incrementaron mucho sus exportaciones durante la década (CEPAL 1993a). Un buen ejemplo de la pasividad es dado por las cifras relativas a la evolución de la productividad del trabajo, que muestra un virtual estancamiento entre 1980 y 1990, inclusive en los sectores intensivos en capital extranjero.

Las mismas ETs que al final del proceso sustitutivo lideraban la producción local seguían haciéndolo durante toda la década de los ochenta. Con raras excepciones, se mantuvieron esencialmente en una actitud de “esperar para ver” (“muddling through”). El listado de las empresas que eran líderes en 1980 y siguen siéndolo durante los noventa incluye parcela importante de las grandes corporaciones mundiales de la metalmecánica y la electroelectrónica; e incluye, en actitud algo menos pasiva, las grandes de la química fina.

- En la automotriz: General Motors, Fiat, Ford, Volkswagen, Mercedes Benz, Volvo; Cummins, TRW, Bosch, Krupp, etc.

- En equipos de transporte agrícola y de carga, Valmet, Massey-Ferguson.

- En equipos eléctricos, Siemens, Asea, Brown Broveri, Mecánica Pesada.

- En Sistemas de telecomunicaciones, Ericsson, Equitel/Siemens, Alcatel, NEC.

- En otros equipos pesados, Ishikawagima, Voith, CBC/japonés.

- En electrodomésticos y electrónica de consumo Phillips, Philco, Toshiba, Mitsubishi, Brastemp/Whirlpool.

- En informática IBM, Unysis y Xerox.

- En química fina, Roche, Ciba-Geigy, Bayer, Sandoz, etc.

c) Hubo fuerte caída en el valor exportado de alimentos, como consecuencia de la evolución poco favorable del comercio mundial (proteccionismo europeo). Cayeron en forma sustantiva los precios de las principales semimanufacturas alimentarias, como el café, la soya y

el azúcar. Vale notar que la caída no ha sido mayor sólo debido a la fuerte expansión que ha ocurrido en las exportaciones de productos no tradicionales, especialmente el jugo de naranja. En todo eso, la participación de las ETs es bastante marginal, y la participación de empresas como la Cargill y la Bunge y Born configura excepciones. Las grandes empresas extranjeras en ese sector en Brasil (Nestlé, Sanbra/Bunge y Born, Coca-Cola) se dedican principalmente a la producción de alimentos destinados al mercado doméstico moderno —en los cuales, dígame de paso, no parece que se hayan producido inversiones físicas o cambios tecnológicos significativos.

La relativa pasividad de los ochenta contrasta con importantes cambios que se están produciendo *desde 1990*. El sector manufacturero brasileño está pasando por un importante ajuste, en el cual las ETs participan intensamente (CEPAL, 1993 a y b). Sus principales características pueden ser resumidas como sigue:

a) Se trata de un proceso con carácter de emergencia para las empresas, determinado por la agudización de la crisis macroeconómica, y de forma complementaria por la simultánea y rápida liberalización de la economía. Varios estudios que se vienen realizando en Brasil muestran que el viraje está ocurriendo también en las empresas nacionales (por ejemplo, IEI/UNICAMP, 1993);

b) Se está realizando una racionalización del proceso productivo, teniendo como objetivo la reducción de costos y el control de la calidad, e incluyendo mecanismos como la desverticalización, la especialización, la flexibilización y la introducción de nuevas técnicas de gestión, como son los procedimientos de “calidad total”, ISO 9000, “just-in-time”, etc. Lo novedoso no es tanto que esos cambios estén ocurriendo —en México y Argentina procesos semejantes ocurren desde mediados de los ochenta— pero sí su velocidad e intensidad;

c) El ajuste por el cual las ETs en la industria brasileña pasan desde 1990, está teniendo importantes consecuencias positivas sobre su competitividad. Si bien la recesión impide que el ajuste incluya grandes inversiones en nuevos equipos —de ahí que todavía no hayan avances importantes en la automatización industrial— se estarían procesando importantes mejoras en términos de productividad (que en el período 1991-1993 creció 30%), y de calidad;

d) Las principales indicaciones son que el ajuste está dando, de alguna forma, a las empresas en Brasil un impulso para sobrevivir en las actuales condiciones de retracción interna y de apertura externa. El pa-

trimonio productivo formado durante la fase de industrialización sustitativa estaría en lo esencial siendo preservado y reconvertido;

e) Sin embargo, es importante hacer notar dos aspectos de esa su- puesta capacidad de evitar que la apertura provoque la desindustrialización. Primero, dicha apertura es demasiado reciente para que se puedan evaluar adecuadamente sus efectos. Y, segundo, la ausencia de inversiones en capital fijo implica que muy pronto, los incrementos de productividad se deban agotar. La conclusión daría que la competitividad de la industria brasileña depende esencialmente de que se retomen de forma sustentable el crecimiento y las inversiones, lo que a su vez depende del control de la inflación;

f) Se observan también a partir de la apertura el debilitamiento de ramas de intenso progreso técnico a nivel internacional, y de intensa participación de ETs, o sea, fármacos, componentes electrónicos y computadoras. Otro caso de "down-sizing" parece ocurrir en el sector de bienes de capital en serie —en que las ETs en Brasil tienen una participación de tipo "coadyuvante".

iii) *Determinantes*

Tal como en cada uno de los casos descritos, el brasileño tiene sus singularidades resultantes de factores macroeconómicos, estructurales e institucionales muy específicos. Vale la pena describirlas a través de un contraste con los demás casos.

Comenzaremos por los factores macroeconómicos. En primer lugar, en relación, con Argentina y México, Brasil no tuvo que enfrentarse, por lo menos hasta la reciente reforma monetaria (Plan Cardoso, de julio de 1994) a la penosa coincidencia entre liberalización comercial y apreciación cambiaria.⁴⁵ Claro está que el comportamiento futuro de las empresas en Brasil, extranjeras y nacionales, depende de cómo viene a evolucionar el tipo de cambio. Segundo, y no menos importante, Brasil es el único entre los cuatro países que a mediados de 1994 todavía no ha logrado alcanzar una mínima estabilidad de precios. Eso explica por qué, a diferencia de México, el importante ajuste microeconómico por el cual pasan las empresas —y las ETs— no está

14 Ver nota anterior.

incluyendo inversiones fijas en montos significativos. La obvia consecuencia es que la competitividad a largo plazo sigue comprometida por flagrante insuficiencia de inversiones físicas.

Tercero, la crisis de la deuda afectó de forma mucho más suave a las empresas en Brasil que en los otros países. El ajuste financiero se da luego del inicio de la crisis, y sin quiebres (1981-1983), y la situación financiera de las empresas se consolida positivamente gracias a los buenos años para sus negocios (1984-1986). Cuarto, sus problemas de balanza de pagos han sido mucho menores que los de México, Argentina y Chile —lo que se manifestó muy tempranamente, ya a partir del segundo semestre de 1983, cuando surgieron grandes saldos comerciales—. De modo que, a diferencia de México, por ejemplo, en Brasil no hubo la exigencia macroeconómica de una reorientación radical del sistema productivo hacia el exterior en los años ochenta.

En cuanto a los factores estructurales, hay dos diferencias básicas con relación a Chile y Argentina —y, de algún modo, también a México—. La primera es que la reestructuración industrial brasileña partió de una base industrial más compleja e integrada y, en consecuencia, probablemente más sólida. La segunda es que Brasil cuenta con un gran mercado interno. Las encuestas realizadas junto a las ETs en el país muestran que estas tienen por estrategia preservar las cuantiosas inversiones realizadas durante el proceso sustitutivo, y mantener o ampliar su participación en ese mercado, cuyas dimensiones potenciales hacen que sea igualmente atractiva (CEPAL, 1993a).

En términos de elementos estructurales, se debe mencionar también el hecho de que en ese momento de importantes decisiones estratégicas de ajuste por parte de las ETs en Brasil el país disfruta de un nuevo e importante impulso, dado por la expansión del comercio en el marco del Mercosur. La integración viabiliza la ampliación de las escalas de producción y refuerza a las ETs la decisión de mantener una base productiva sólida en el eje São Pablo-Buenos Aires.

Por último, cabe una mención a los determinantes "institucionales". Contrastando con los ochenta, en que se mantuvo el marco regulatorio básico del período sustitutivo, han sido muy fuertes los cambios institucionales en los últimos años. Entre ellos, se destacan la apertura comercial, la eliminación de la mayoría de los incentivos y subsidios a la industria y a las exportaciones, y la privatización de las empresas en el sector manufacturero. No cabe duda de que eso ha sido un impor-

tante elemento determinante en el ajuste de las empresas desde 1990, en forma combinada con la crisis.

Sin embargo, dado que la apertura de la economía es un proceso muy reciente, el caso de la reestructuración manufacturera en Brasil debe ser analizado con cautela. Como es sabido, los resultados de la liberalización comercial suelen tomar tiempo para madurar, sobre todo en una economía compleja como la brasileña. No es imposible que el grado de desindustrialización en los próximos años vaya más allá de lo que se recomendaría a partir de consideraciones sobre la capacidad que tiene la economía de lograr dinámicamente la competitividad. Esa inquietud se reforzaría en la medida en que prosiga la crisis macroeconómica, y que se aprecie el tipo de cambio como parte de los esfuerzos antiinflacionarios.¹⁵

V. CONCLUSION

Este trabajo enfocó el papel de las ETs en la reestructuración industrial en Chile a partir de 1973, en Argentina desde 1978, en México desde 1982 y en Brasil desde 1981. Las distintas fechas corresponden al año que sigue al término del "modelo" de crecimiento por sustitución de importaciones.

La comparación entre las cuatro experiencias se basa en tres argumentos. Primero, el de que los cuatro casos han seguido senderos o estilos muy diferenciados; segundo, que esa diferenciación resulta en buena medida de la forma como actuaron las ETs en cada país, o sea, la forma como reaccionaron a los contextos de crisis y de apertura externa; y, tercero, de que ambos, o sea, la reestructuración industrial y las reacciones de las ETs, son determinadas por la combinación de tres conjuntos de factores, estructurales, macroeconómicos e institucionales, los cuales son específicos a cada país.

Como hemos visto en las páginas anteriores el aspecto más preocupante y polémico de la actuación del capital extranjero en la reestructuración industrial latinoamericana a partir de la crisis y de la apertura co-

15 De acuerdo con lo observado en nota anterior, en la introducción a esta sección sobre Brasil, el análisis aquí presentado es anterior a la apreciación cambiaria que se siguió al Plan Cardoso. Dependiendo de la evolución del tipo de cambio, este análisis podrá verse como muy optimista en el futuro.

mercial se refiere a lo que pasó en los complejos metalmeccánico y electroelectrónico. Aunque con marcadas diferencias entre países, y si se excluye la automotriz y una u otra rama de menor importancia, de una manera general la evolución de este sector representó una inflexión con relación a la tendencia histórica de aproximación a perfiles industriales de los países desarrollados.

Con el esquema analítico utilizado a lo largo del artículo (cuadro 2) hemos buscado ir más allá de la genérica y tautológica explicación sobre la eventual falta de competitividad de las ETs ante la apertura comercial, resultantes del modelo sustitutivo, de insuficiencias de escala y de recursos sistémicos; y hemos matizado el análisis a través del ordenamiento de los elementos estructurales, macroeconómicos e institucionales que dieron lugar a los procesos de los distintos países en sus especificidades.

En el caso de los sectores mencionados es evidente que ante la opción puesta por la apertura a las empresas transnacionales entre contraer actividades e invertir en modernización para competir a nivel internacional, la primera alternativa ha sido frecuentemente la adoptada. Sin embargo, las diferencias de comportamiento en los cuatro países han sido muy importantes, permitiendo que se caracterizaran cuatro senderos muy distintos de reestructuración industrial.

El "estilo" de reestructuración industrial en Chile ha sido definido en este trabajo como de "desindustrialización con reorientación hacia afuera". Una estructura productiva relativamente simple, una apertura rápida y acompañada de tasa de cambio baja provocaron una fuerte contracción de la metalmeccánica/electroelectrónica durante los años setenta, liderada por la desistencia de varias ETs de seguir produciendo desde el país. El tamaño del mercado interno deja poco espacio a una recuperación del peso que tenía la metalmeccánica hasta principios de los setenta. Sin embargo, las condiciones macroeconómicas favorables y el fuerte crecimiento por diez años consecutivos están dando una base a alguna recuperación, en ramas de menor sofisticación tecnológica y dedicadas al mercado doméstico.

Hemos definido el estilo argentino de reestructuración como de "desofisticación importadora", expresión utilizada en el trabajo para reflejar a la vez la contracción de las ramas metalmeccánicas y electroelectrónicas y la fuerte expansión de las importaciones de esos bienes industriales. También en ese país ocurre una fuga de varias ETs, y el achicamiento de otras, principalmente en la metalmeccánica, en un con-

texto en el cual ese sector había alcanzado, al final del proceso sustitutivo, un tamaño mediano, con algún grado de diversificación. La profundidad de la crisis macroeconómica durante los ochenta dio continuidad al proceso de desindustrialización iniciado con la crisis y la política económica de la segunda mitad de los años setenta, en que se combinaron recesión, apertura comercial y apreciación cambiaria. En la actual fase de reactivación económica la recuperación ha sido muy fuerte en los electrodomésticos y la automotriz, esta última con el importante aliento del Acuerdo sectorial firmado en el ámbito del Mercosur. Varias de las ETs que se habían retirado del país están volviendo. Sin embargo, de una manera general las ETs pasaron a producir con mucho mayores coeficientes de importaciones, y en el sector de electrodomésticos y en la electrónica de consumo la producción está prácticamente reducida al ensamblaje, en Tierra del Fuego.

El sendero de reestructuración de México se distingue fuertemente de los otros casos examinados en este trabajo, y se define por su integración con la economía de Estados Unidos, bajo el claro liderazgo de las ETs. Una estructura productiva y un mercado interno de proporciones razonables, las inversiones destinadas al mercado norteamericano y la mantención de una tasa de cambio alta en el período inicial de la apertura comercial compensaron durante los ochenta, en el caso de importantes ramas, la influencia muy negativa de la severa crisis macroeconómica. Entre dichas ramas están especialmente la automotriz y la "maquila". Entre las ramas más afectadas estuvieron varios segmentos de bienes de capital, lo que inflexionó una tendencia anterior a que se formara un subsector de maquinarias pesadas en ese país. Asimismo, la combinación entre acelerada liberalización comercial y fuerte apreciación cambiaria a partir de 1988 contribuyó a que en muchos segmentos de bienes de capital el debilitamiento provocado por la crisis de los ochenta se confirmara durante la reciente fase de recuperación económica.

El estilo de reestructuración industrial de Brasil ha sido denominado "defensivo", dada la tendencia a preservar una parcela mayor de la estructura productiva heredada del período de sustitución de importaciones. En buena medida, eso se funda en la estrategia de las ETs de preservar sus amplias inversiones previas y su fuerte participación en el mercado doméstico. En Brasil, una metalmecánica y una electroelectrónica relativamente complejas al final de la industrialización sustitutiva, un gran mercado interno y el cierre de la economía permitieron la

sobrevivencia de la industria pesada durante los ochenta, en condiciones de estancamiento y de pasividad tecnológica. La relativa solidez estructural y la tasa de cambio relativamente alta y estable ha permitido hasta el momento en que se concluyó el estudio (junio de 1994) evitar una fuerte desindustrialización en las difíciles condiciones actuales de apertura y crisis macroeconómica.

Se está procesando actualmente en Brasil una fuerte recuperación de la automotriz, acompañada de importantes inversiones. Sin embargo, la reciente apertura determinó la contracción de algunas ramas de gran intensidad tecnológica, como computadoras, componentes electrónicos y algunos bienes de capital seriados. La crisis y las bajas tasas de inversión dificultan hasta el momento una apreciación sobre el grado de competitividad relativa actual de los sectores de bienes de capital.

En resumen, el grado de complejidad resultante de la reestructuración industrial en los cuatro países se ha deteriorado, alejándose de la estructura de los países de la OECD. Eso no se dio con la misma intensidad en todos los países, destacándose el caso de Brasil como el de mayor capacidad de conservación de su estructura previa, que ya era la más sofisticada en términos relativos. El caso de México es especial porque el referido deterioro ha sido simultáneo a un fortalecimiento de algunos sectores de gran dinamismo comercial y tecnológico, notoriamente la automotriz. Argentina y Chile tuvieron un desempeño claramente inferior a Brasil y México, en lo que se refiere a la evolución en la composición de la producción y en las exportaciones del sector manufacturero.

La actuación de las empresas transnacionales ha sido decisiva en el movimiento de las cuatro estructuras productivas —como vimos, a través de “estilos” de comportamiento muy diferenciados—. Se puede concluir que dicha actuación ha sido más favorable —o menos desfavorable— para las perspectivas futuras de desarrollo industrial en México y Brasil que en Chile y Argentina.

Lo que precede permite una conclusión básica. El alejamiento de los perfiles industriales más desarrollados, con la relativa desindustrialización en los complejos metalmecánicos y electroelectrónicos puede tener una implicancia negativa sobre el futuro del desarrollo económico en los países latinoamericanos. Dichos sectores son en todas partes los que tienen mayor poder de generación de crecimiento, y son los de mayor dinamismo tecnológico y de mayor poder de difusión de

progreso técnico al restante de la economía. También son los sectores donde se amplía rápidamente la demanda, sobre todo en países en desarrollo, lo que puede tener consecuencias muy severas sobre la evolución en el balance de pagos.

Relativamente a lo anterior, vale finalizar con un comentario sobre las "políticas de atracción de capital extranjero": la capacidad de atracción del capital extranjero al sector manufacturero depende de que existan condiciones favorables para las actividades de su preferencia. De una manera general, esas son las actividades intensivas en tecnología y en comercio internacional. Cuando un gobierno latinoamericano rechaza la idea de que el sistema industrial siga incorporando tales actividades, y les da tratamientos de "choque" —por ejemplo, a través de liberalizaciones comerciales rápidas acopladas a apreciación cambiaria— está implícitamente optando por rechazar la producción local por parte de las empresas transnacionales, reducir el impacto de su rol incorporador y difusor de tecnologías, y de su rol como promotor de exportaciones.

BIBLIOGRAFIA

- Agacino, R., G. Rivas y E. Román (1992): *Apertura y eficiencia productiva: la experiencia chilena 1975-1989*, Documentos de Trabajo N° 113, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Aguilera M. y J. Becar (1991): *Antecedentes y evolución del sector industrial manufacturero en Chile, 1980-1989*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.
- Aspiazu, D.: "Las empresas transnacionales en una economía en transición. La experiencia argentina en los años ochenta", Estudios e Informes de la CEPAL, N° 91, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Barros, O. (1993): "Oportunidades abertas para o Brasil face aos fluxos globais de investimento de risco e de capitais financeiros nos anos 90", Campinas, Brasil, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)/Universidad Federal de Río de Janeiro, mimeo.
- Beccaría, L.A. y B. Kosacoff (cons.) (1994): *La industria argentina: de*

la sustitución de importaciones a la convertibilidad (LC/R. 1454), Santiago de Chile, CEPAL.

- Calderón A. (1994a): "FDI in Latin America and the Caribbean: Policy element and results", en: *Foreign Direct Investment in Developing Countries: The Case of Latin America*, Madrid, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA).
- , (1994b): "El papel de las empresas transnacionales en la transformación productiva de la industria manufacturera en Chile, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- Casar, J. (1993), "La competitividad de la industria manufacturera mexicana 1980-1990", en: *El Trimestre Económico*, Vol 60 (1), N° 237, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- , (1994): "Un Balance de la transformación industrial en México", Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- Castillo, M., M. Dini y C. Maggi (1994): *Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile*, (LC/R 1467), Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (1991): *Informe sobre la modernización industrial en México* (LC/R. 613), Santiago de Chile.
- , (1993a): *Transnational Corporations and the Manufacturing Sector en Brazil* (LC/R. 1261), Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/DDES (Departamento de Desarrollo Económico y Social) sobre Empresas Transnacionales.
- , (1993b): "Adjusting for survival: Foreign and national manufacturing firms in Brazil in the early 1990s", Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/DDES (Departamento de Desarrollo Económico y Social) sobre Empresas Transnacionales, mimeo.
- : (1993c) *Organización industrial, competitividad internacional y política pública en la década de los años noventa* (LC/R. 1329), Santiago de Chile.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1992): *Foreign Direct Investment and Industrial Restructuring in México*, UNCTC Current Studies, Series A, N° 18, Nueva York.
- Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.92.II.A.9.
- Chudnovski, D., A. López y F. Porta (1993): *Ajuste estructural y estrategias empresariales en la Argentina, un estudio de la industria petroquímica y de máquinas herramientas*, Documentos de trabajo N° 11, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).

- Chudnovski, D., A. López y F. Porta, (1994): *La Nueva inversión extranjera directa en la Argentina. Privatizaciones, mercado interno e integración regional*, Documentos de trabajo Nº 15, Buenos Aires, CENIT.
- Coutinho, L y J.C. Ferraz (1994): *Estudo da competitividade da industria brasileira*, Campinas, Brasil, UNICAMP/PAPIRUS.
- Díaz, A. (1994): "Dinámicas del cambio tecnológico en la industria chilena", Santiago de Chile, mimeo.
- Dunning, J.H. (1973): The determinants of international production, *Oxford Economic Papers*, Vol. 25, Nº 3, Oxford, Gran Bretaña, Oxford University Press.
- Dussel Peters, E. (1993): "Cambio estructural y potencialidades de crecimiento del sector manufacturero en México (1982-1991)", México, D.F., mimeo.
- Erber, F. and R. Vermulm (1992), "Ajuste estrutural e estratégias empresariais. Um estudo de caso dos setores petroquímico e de máquinas-ferramenta no Brasil", Río de Janeiro, Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), mimeo.
- Fritsch, W. y G. Franco (1991), *Foreign Direct Investment in Brazil: Its Impact on Industrial Restructuring*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).
- Hymer, S. (1976): *The international operations of national firms: a study of direct investment*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press (la primera edición fue publicada en 1960).
- IEI (Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Federal de Río de Janeiro)/UNICAMP (1993): *Estudo da Competitividade da Industria Brasileira*, relatório final, Brasilia, mimeo.
- Katz, J. (1974): *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- , (1994): Cambios estructurales en la industria manufacturera argentina, estudios comparativos entre la etapa sustitutiva y el escenario industrial contemporáneo, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- Kosacoff, B. (comp.), (1993): *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Kosacoff, B. y G Bezchinsky (1993): "De la sustitución de importaciones a la globalización, las empresas transnacionales en la industria argentina", B. Kosacoff (comp.), *El desafío de la competitividad, la industria argentina en transformación*, Buenos Aires, Alianza Editorial.

- Peres, W. (1990), *Foreign Direct Investment and industrial development in México*, París, OCDE.
- Ros, J., (1991): *Industrial Organization and Comparative Advantage in Mexico's Manufacturing Trade*, Working paper N° 155, Notre Dame, IN, Estados Unidos, The Hellen Kellog Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Rozas, P., (comp.) (1992): *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989)*, Estudios e Informes de la CEPAL, No. 85, (LC/G.1677-P), Santiago de Chile, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.7.
- Suzigan, W. (1991), Situação atual da indústria brasileira e implicações para a política industrial, *Planejamento e políticas públicas*, N° 6, Brasília, Brasil, Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA).
- Unger, K., L.C. Saldaña, J. Jasso y G. Durand (1992): "Ajuste estructural y estrategias empresariales en las industrias petroquímicas y máquinas herramientas en México", México, D.F., mimeo.

CAPITULO X

REESTRUCTURACION ECONOMICA, INTEGRACION Y PYMES: EL CASO DE BRASIL Y ARGENTINA

GABRIEL YOGUEL
CEPAL, Buenos Aires

El presente trabajo ha sido preparado a solicitud de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, Chile, en el área PyMES de la Oficina de CEPAL, Buenos Aires. El estudio forma parte del Programa de Investigaciones sobre Organización Industrial, Sistema Innovativo y Competitividad Internacional co-patrocinado por CEPAL/IDRC. El autor contó con la colaboración de Francisco Gatto. Agradece también comentarios y sugerencias de Jorge Katz y al Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina) por la utilización de material inédito sobre estructura industrial PyME en Argentina y Brasil.

INTRODUCCION

En el curso de la última década el régimen de incentivos y el marco regulatorio en el que se desarrolla la actividad productiva de diversos países latinoamericanos ha ido sufriendo una profunda transformación. Gradualmente se está transitando hacia un modelo de organización productiva más abierto a la competencia externa, más desregulado y con menor participación productiva de empresas del sector público. Las firmas industriales —entre ellas las pequeñas y medianas empresas —PyMES— se han visto forzadas a adaptarse a esta nueva realidad modificando para ello sus comportamientos y sus estructuras organizacionales. Los espacios no afectados por la competencia externa se han ido reduciendo y también se fueron consolidando profundos cambios en la estructura de precios relativos. Visto todo esto desde la óptica microeconómica resulta claro que estamos transitando desde un ambiente económico “endo-dirigido”, acotado y conocido, a otro “exo-dirigido”, mucho más incierto y sometido a la influencia de agentes económicos y decisiones externas.

Paralelamente a lo anterior, la expansión de la demanda doméstica resultante de los programas de estabilización —en Argentina a partir de 1991 y en Brasil en 1994— vuelven a tomar atractivo los mercados domésticos induciendo ello el ingreso de nuevos agentes económicos que actúan tanto por vía de la producción local como de la importación. Nuevas y “viejas” firmas de capital extranjero deciden a raíz de ello expandir su base operativa local y en un sinnúmero de casos ello implica nuevas inversiones y la incorporación al medio doméstico de pautas de organización productiva y comportamientos de mercado claramente distintos de los preexistentes, hecho que genera la necesidad de nuevas conductas adaptativas por parte de proveedores, contratis-

tas, distribuidores comerciales y competidores. El nuevo escenario de organización industrial en franca gestación afecta la naturaleza última y los "límites" mismos de la empresa haciendo que éstas se replanteen las decisiones de qué producir, qué importar, con qué grado de integración vertical operar, etcétera.

Por la importancia que las pequeñas y medianas empresas tienen en materia de generación de empleo y también por el tipo de articulación y conectividad que estas firmas otorgan al conjunto del tejido productivo, el mayor o menor éxito de adaptación que las mismas tengan al nuevo conjunto de reglas del juego constituye un tema de crucial importancia para el sendero de crecimiento de largo plazo alcanzado por una sociedad dada. Es poco lo que al respecto de estos temas sabemos en la actualidad. De allí el interés del tema de investigación aquí abordado.

En este trabajo examinaremos el impacto del reciente cambio en el régimen de incentivos sobre las pequeñas y medianas empresas de Argentina y Brasil en el marco regulatorio. En particular, el estudio plantea algunas reflexiones sobre las posibles consecuencias de la puesta en marcha del mercado común —Mercosur— así como de los programas de estabilización macroeconómica y reforma estructural en curso de aplicación en ambos países.

La hipótesis central aquí planteada es que el cambio en el tamaño y la morfología de los mercados impone a las firmas nuevos e inéditos condicionamientos operativos. Estos cambios reclaman un claro replanteo de los modelos de organización de la producción y de gestión empresarial. La naturaleza del negocio ha cambiado profundamente en cada campo productivo particular y ello exige nuevas estrategias y estructuras organizacionales con las que operar de aquí en más.

El documento está dividido en tres secciones. En la primera se plantean, desde una perspectiva microeconómica, los ejes del problema estilizándose el comportamiento "tipo" de la firma PyME frente a las reformas estructurales. En la segunda sección se analizan los rasgos comunes y diferenciales de este tipo de firmas en Argentina y Brasil y el efecto sobre las mismas de los programas de apertura comercial y reforma estructural recientemente implementados en ambos países. Finalmente, en la tercera y última sección del trabajo se discute, de manera más especulativa, sobre posibles escenarios futuros y la naturaleza de las nuevas demandas y requerimientos de apoyo institucional reclamados por las firmas del colectivo PyME.

1. LAS RESPUESTAS DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS AL CAMBIO EN EL REGIMEN DE INCENTIVOS Y EN EL MARCO REGULATORIO: EL PLANTEO DEL PROBLEMA

Desde el comienzo de la década del 90 el conjunto de las firmas industriales —y en particular las PyMES— están expuestas a cambios estructurales que condicionan el sendero madurativo altamente idiosincrásico por el que venían transitando desde décadas anteriores. Entre estos cambios sobresalen, por un lado, la globalización de la actividad productiva y el aumento de la competencia externa y, por otro, los programas de estabilización macroeconómica, apertura y desregulación de los mercados y privatización de la actividad productiva en que están involucrados los distintos gobiernos nacionales. Esta nueva orientación de la política macroeconómica ha producido, entre otras consecuencias, importantes modificaciones en el sistema de precios relativos y un aumento significativo en el grado de competencia prevalente en la economía, disminuyendo los espacios no afectados por la “contestabilidad” externa.

Los cambios anteriormente mencionados afectan de manera distinta según se trate de microempresas, PyMES, grandes grupos corporativos y empresas transnacionales. En efecto, y en la medida en que el tipo de gestión empresarial, la capacidad de innovación, la disponibilidad de recursos humanos calificados, la utilización de servicios técnicos de apoyo, etc., difieren significativamente entre ellos, estos distintos colectivos empresarios tenderán, naturalmente, a reaccionar de manera diferente ante los cambios anteriormente mencionados en el régimen de incentivos y en el marco regulatorio con el que opera la sociedad.¹

En particular, debe considerarse que las PyMES constituyen agentes económicos con características propias y con lógicas económicas y modalidades de comportamiento altamente específicas e idiosincrásicas. Por la ausencia de una dirección profesionalizada la conducción de la firma coincide con la figura del propietario. Las características y atributos del dueño (educación, edad, capacidad de programación estratégica, etc.) resultan relevantes en la elección de las conductas que condicionarán el sendero evolutivo de la firma (Quintar 1993, Moor-

1 Por ejemplo, existe evidencia que permite sostener que los grandes Grupos Económicos han podido desviar inversiones de sectores expuestos a actividades no transables cuasimonopólicas o sujetas a regulaciones especiales.

Koenig y otros 1995). Así, las PYMES no son empresas diferentes sólo por su menor escala operativa sino, primordialmente, porque operan en base a una lógica y a una racionalidad distinta a las de las firmas "grandes". Como afirma D. Storey, no se pueden tratar como agentes económicos "Grandes, pero de menor tamaño" (Storey 1986), sino que se debe explorar los rasgos más salientes de su lógica diferenciada. Entre éstos sobresalen la gestión muy personalizada, y excesivamente centrada en aspectos de ingeniería de fábrica, del propietario —en desmedro de aquellos otros relacionados con organización administrativa, comercialización, etc.— las dificultades que el mismo enfrenta para obtener información; su imperfecto acceso al mercado de capitales; la insuficiente escala de producción y distribución; la dificultad para acceder a recursos humanos calificados; la imperfecta comprensión que los cambios macro-regulatorios tienen sobre el crecimiento de la empresa, etcétera.

La presencia de estos rasgos amerita un análisis específico de la conducta de este tipo de agente económico frente a la globalización de la actividad productiva, la aceleración del cambio tecnológico internacional y los programas de estabilización macroeconómica y reforma estructural recientemente aplicados por los gobiernos.

1.1 El modelo de comportamiento

De manera muy general podríamos decir que en la profesión prevalecen dos concepciones antagónicas acerca de la conducta de los agentes económicos individuales. Una corriente de pensamiento ortodoxa, predominante bajo diferentes variantes en las últimas décadas, asume que las empresas reaccionan de forma semejante, racional y casi instantánea al conjunto de incentivos que enfrentan. Los actores gozan de perfecta información y universalmente buscan la maximización de la tasa de rentabilidad de sus activos.

A diferencia de ello, otra corriente de pensamiento, arranca admitiendo la diversidad de respuestas, la imperfecta información y la racionalidad acotada de los agentes económicos individuales. (Nelson 1991, Bianchi 1987 y Bianchi 1991, Chandler 1982). Existen diversidad de agentes y tanto sus rasgos iniciales como sus trayectorias históricas (conocimientos y capacidades acumuladas a lo largo del tiempo) condicionan el menú de reacciones posibles. Dadas ciertas características del

entorno económico —por ejemplo, incertidumbre, turbulencia, participación de agentes con distintas estrategias, etc.— las reacciones empresarias tienden a diferir y no podemos hablar de un patrón único de reacción frente al cambio en el régimen de incentivos y en el marco regulatorio.

Esto es particularmente relevante en el caso de las PyMES. Estas firmas constituyen un conjunto fuertemente heterogéneo, en el que abundan tanto las firmas con capacidad para adaptarse y ajustarse exitosamente al nuevo escenario, como aquellas otras con escasa posibilidad de hacerlo y de sobrevivir adecuadamente ante el cambio en las reglas del juego.

Las pequeñas y medianas empresas se diferencian en función de (Moori-Koenig y Yoguel 1992): i) la capacidad de reacción y de formulación de estrategias “adaptativas”; ii) el grado de definición de la estrategia frente al nuevo escenario; iv) la flexibilidad global de la firma para adaptarse a los cambios del contexto;² v) el grado de conocimiento que la firma alcanza acerca de la estrategia de sus competidores y de la dinámica del mercado en que opera; vi) el estilo de gestión predominante (unipersonal, relativamente profesionalizada, etc.) vii) el grado de independencia que la empresa alcanza para diseñar estrategias competitivas, etc. El peso desigual de estos rasgos entre firmas hace que los procesos de cambio tengan efectos diferenciales al interior del colectivo PyME y que la velocidad del ajuste “micro” sea sustancialmente distinta a la necesaria para el ajuste “macro”.

Se asume que a lo largo de su historia, las firmas experimentan diferentes procesos madurativos. Estos son la resultante de acciones que, con diverso grado de éxito, las firmas llevan a cabo para desarrollar sus respectivas estrategias competitivas. El objetivo de dichas estrategias es resolver “cuellos de botella” que impiden su desarrollo, evitar la

2 Este concepto incluye la capacidad de abrir y/o cerrar líneas en función de los cambios producidos en las condiciones de la demanda de los diferentes mercados; la utilización de la capacidad ingenieril y del equipamiento disponible para realizar procesos de innovación y adaptación e incorporar nuevos productos; la capacidad de anticiparse a los cambios de la demanda; la capacidad managerial para realizar modificaciones que impliquen cambios sustantivos en el esquema productivo y/o de comercialización histórico de la firma; el grado de flexibilidad en el equipamiento y/o incorporación de equipamiento flexible que les permita introducir y/o cerrar líneas de producción).

pérdida de participación en el mercado, mejorar la rentabilidad y, en algunos casos, anticiparse a las tendencias del mercado. Debido a la existencia de imperfecciones en la información y en la percepción de la misma, las firmas incorporan en el diseño de sus estrategias competitivas distintas formas de incertidumbre, que, sin duda, crecen en la actual etapa de globalización y reforma estructural. Como consecuencia de ello es de esperar que, en las primeras etapas del proceso de ajuste macroeconómico, aumente el abanico de opciones que las PyMES visualizan como posibles,³ se registre una mayor dispersión de las reacciones iniciales de las firmas y por tanto crezca la heterogeneidad intrasectorial. Las opciones posibles están, a su vez, fuertemente condicionadas por las trayectorias previas de las firmas. Visto desde otra perspectiva, un programa de estabilización macroeconómica y reforma estructural no necesariamente genera una respuesta homogénea entre agentes ni tiene por qué derivar en un escenario en el que sólo las firmas más eficientes son las que logran adaptarse adecuadamente a las nuevas condiciones de contorno.

A su vez, debido a las fallas del mercado, las señales de precios no necesariamente son las más correctas desde una perspectiva de largo plazo, aumentando ello el costo de coordinación de las transacciones realizadas a través del mercado.

Las empresas, que vienen transitando a lo largo de "historias evolutivas" diferenciadas, se ven enfrentadas a la necesidad de re-pensar sus capacidades competitivas frente al cambio de escenario económico. Los activos que fueron construyendo durante su historia pasada constituyen el punto de partida natural del ejercicio de programación estratégica que deben encarar de cara al futuro. En ese contexto y por encontrar amenazada su posición en el mercado las firmas necesitan introducir cambios significativos en su estructura y organización y en los activos en los que sustentaban sus estrategias competitivas.

3 Por ejemplo, en las condiciones previas las firmas tenían algún conocimiento sobre las cantidades transadas y el precio al que podían vender. El proceso de apertura y de integración desplazan hacia arriba la curva de demanda que las firmas enfrentan y hacia abajo la curva de costos medios. El agente PyME no conoce con precisión la nueva curva de demanda pero percibe que en el mercado ampliado las transacciones se efectúan a un precio menor al que el usualmente transaba, estando la diferencial de precios inversamente asociada con las capacidades técnicas acumuladas previamente.

En síntesis, desde esta perspectiva “evolucionista” y dadas las características señaladas, las PyMES reaccionan de diferente modo frente a las reformas estructurales, aumentando en una primera fase tanto sus diferencias con empresas “grandes” como el grado de heterogeneidad interna del colectivo PyME. Sin embargo, en una segunda fase del proceso de ajuste, cabría esperar una menor heterogeneidad entre agentes PyMES. Ello no necesariamente resultaría como consecuencia de un acercamiento de los senderos evolutivos de las firmas sino de otros dos fenómenos que resulta importante incorporar a esta visión “estilizada” del proceso de cambio estructural. Nos referimos, por una parte, a la desaparición de firmas que no logran implementar las innovaciones organizacionales y productivas necesarias para sostenerse en el mercado y, por otra, a la entrada de nuevas firmas, mejor preparadas para confrontar las nuevas reglas del juego que las representativas del período anterior. Desde su mero ingreso al mercado estas últimas tomarán como un hecho “natural” el convivir al interior de una estructura de mercado más disciplinada por la competencia.

Todo este proceso que no es instantáneo ni automático y necesariamente está asociado a un fuerte fenómeno “destrutivo” del tejido productivo preexistente, el que sin duda tiene fuertes efectos sociales, en especial en ausencia de políticas de reconversión gradualistas, adecuadamente controladas e implementadas. Se producen aumentos de la tasa de desempleo y pérdida de valor de las calificaciones y del aprendizaje tecnológico previamente alcanzado por las firmas. Innumerales calificaciones, equipos de capital y productos son violentamente desplazados del mercado —o relegados a posiciones de menor importancia— ante el cambio en las condiciones operativas del mismo.

1.2 Los casos de Argentina y Brasil

En el curso de la última década, las estructuras productivas de Brasil y Argentina se han visto significativamente afectadas por un amplio conjunto de factores —internos y externos, tecnológicos y económicos— que actuaron de manera diversa sobre la dinámica evolutiva de firmas particulares y grandes sectores de industria.

Tal como se señala en páginas anteriores, entre dichos factores se destacan: i) las modificaciones en el régimen de incentivos y en el marco regulatorio global con el que funcionan ambas economías. Cre-

ciente apertura externa, desregulación de innumerables mercados y privatización de la actividad económica constituyen los rasgos genéricos centrales de este proceso. ii) los cambios en las políticas industriales —sectoriales y globales— y en los mecanismos de promoción y de asistencia técnica; iii) los efectos coyunturales y estructurales de la inestabilidad macroeconómica permanente, alta incertidumbre e inflación; iv) las políticas de estabilización recientes (Plan Austral, Cruzado, Convertibilidad y Real) con sus efectos financieros, cambiarios y tributarios; v) los prolongados períodos de recesión y estancamiento, que determinaron un fuerte desestímulo a la inversión; vi) los impactos del avance del proceso de globalización y de un nuevo patrón de comercio y competencia internacional de manufacturas y vii) las consecuencias de la introducción de nuevas prácticas tecnológicas y organizativas industriales, etcétera.

Como consecuencia de los fenómenos citados anteriormente, las PyMES han tenido que enfrentar una situación económica coyuntural y estructural más ajustada, resaltando a) las mayores dificultades operativas y financieras (ie: demandas más inestables y dificultades para acceder a financiamiento de largo plazo) y, b) el incremento de la competencia externa en los mercados locales de bienes industriales finales e intermedios.

Un efecto inmediato de esta nueva situación es que las firmas se han visto impedidas de trasladar a precios sus mayores costos operativos derivados de los hechos anteriores. La presencia activa de competidores o de fuentes alternativas de aprovisionamiento claramente bloqueaba su conducta en este sentido.

La apertura de la economía, las reformas estructurales y la conformación del Mercosur.⁴ constituyen un escenario que, desde la perspec-

4 Debe señalarse que a pocos meses de iniciado el Mercosur, el mercado ampliado es aún un concepto y meta teórica más que una realidad. Además de subsistir, aún, algunos productos excluidos y una larga lista de productos en estado de adecuación intra-Mercosur y excepción al arancel externo común, las barreras existentes previamente (ie: culturales, gustos, conocimiento de la demanda, etc.) tienen una dinámica lenta. Sólo en productos manufactureros tipo commodities de amplia transabilidad internacional, en los que las Pymes tienen menor peso, el mercado Mercosur existe como tal. Justamente, buena parte de la lista de adecuación refiere a estos productos donde el mercado Mercosur se integra de forma más o menos automática.

tiva de las PyMES, sin duda ha aumentado el grado de incertidumbre prevalente en la economía. Dicho aumento se ha visto a su vez potenciado por rasgos prototípicos de este tipo de firmas que les ha impedido aprovechar las ventajas del mercado ampliado (Gatto y Yoguel 1994). Entre estos se destacan los problemas de gestión, insuficiente escala productiva, escaso desarrollo tecnológico, limitada capacidad de avanzar hacia el planeamiento estratégico, etcétera. que normalmente caracteriza a este tipo de firmas.

Al aumentar el número de opciones que las firmas visualizan como posibles crece la heterogeneidad en las respuestas y por tanto en los recorridos empresarios esperables a priori. Esta heterogeneidad resulta aún mayor que la existente en el caso de un proceso evolutivo típico desarrollado en ausencia de turbulencia macroeconómica.

Un aspecto de suma importancia al analizar los efectos de estos procesos es el de su dimensión temporal. Dado que no existe simultaneidad de acciones y efectos, un componente industrial puede ser importado de manera rápida y casi inmediata pero la adaptación de un productor nacional a la competencia con un producto extranjero puede demandar un lapso prolongado de tiempo. Así es que el impacto de la nueva oferta de bienes en el mercado debe verse como relativamente más rápido que la capacidad de adaptación de las firmas locales, especialmente en los sectores donde los demandantes son empresas de mayor envergadura y grandes firmas nacionales y transnacionales.

Visto desde la perspectiva de la empresa PYME individual que antes era proveedor de una empresa "terminal", los cambios operados pueden significar desde un desplazamiento y expulsión de la línea de proveedores hasta un cambio en el destinatario final de su producto, que puede ser un nuevo subcontratista intermediario con la gran terminal.

En resumen, en las nuevas circunstancias macroeconómicas y regulatorias las PyMES han sufrido una importante pérdida de posición relativa. Tienen una menor participación en el mercado ampliado, enfrentan nuevos y mayores competidores, tienen menor control sobre los movimientos y el perfil que va tomando la oferta de sustitutos, deben reajustarse a la nueva situación de la demanda y son más dependientes de nuevos agentes "intermediarios" (cadenas de distribución, contratistas, empresas de mayor dimensión, etc.). En suma, su posición competitiva resulta claramente más comprometida.

Para un número importante de firmas, las ventajas sobre las que constuyeron su capacidad competitiva en el pasado han dejado de existir y las que podrían funcionar como sustitutos rápidos (ie: salario relativamente más bajo) no alcanzan a constituir una ventaja suficiente como para competir con producciones globalizadas.

La presión competitiva y el aumento del tamaño del mercado desplazan hacia nuevos puntos de comparación los parámetros de referencia con los que trabajaban las firmas manufactureras locales. *En ese sentido, las empresas PyMES participantes del mercado ampliado se han visto progresivamente forzadas a reorientar sus productos y procesos productivos a fin de acercarse a los prevalentes a escala internacional.* Este proceso —que por la presión de las condiciones de los mercados internacionales ya se había realizado en algunas commodities industriales no diferenciadas— disminuirá eventualmente la distancia que los productores locales tienen respecto de la frontera internacional.⁵

Para algunos sectores y firmas acercarse a los estándares internacionales puede ser prácticamente imposible debido al retraso tecnológico y organizativo con que operaban previamente. En otros casos, la presión competitiva ha estimulado la adaptación y copia —especialmente en el área de la ingeniería de producto más que en la de procesos— percibiéndose cierto acercamiento hacia estándares internacionales.

Si bien aún es muy prematuro realizar evaluaciones sobre las consecuencias definitivas que este conjunto de factores tendrán sobre las estructuras productivas industriales PyMES, dos aspectos, por lo menos, pueden ser citados sin riesgo de error:

5 La competencia y presión internacional no determinan necesariamente la forma específica de organización de la producción, pero sí, cuáles son sus parámetros de eficiencia (precio, costo, calidad, etc.). La forma específica de producción y el grado de participación de firmas PyMES varía según los casos y particularidades nacionales, especialmente cuando las exigencias y restricciones técnicas (ie: escalas) pueden superarse de formas variadas sin afectar el resultado económico final. Téngase presente, por ejemplo, que tanto Corea como Taiwan son fuertes productores, competidores y exportadores de calzado deportivo y en el primer caso toda la producción está concentrada en una pequeña cantidad de firmas Grandes, mientras que en el segundo caso la producción está organizada bajo la forma distrital, involucrando a miles de PyMES.

a) se ha roto definitivamente el sendero de industrialización inercial "tradicional" mediante el cual se estructuraron los sectores manufactureros en décadas pasadas. *Las viejas estrategias operativas ya no parecen ser viables, en tanto que, adicionalmente, ha crecido significativamente la incertidumbre;*

b) el juego competitivo abre ahora un abanico muy amplio de opciones estratégicas, tanto para las firmas individuales como para la acción política de los países participantes.

Así, la gestión económica y productiva de las PyMES enfrenta un escenario inédito que obliga a un replanteo organizativo y económico que va más allá de un ajuste en su trayectoria evolutiva. Dicho en otras palabras, la transformación requerida por las nuevas circunstancias no necesariamente se corresponde mecánicamente con una fase posterior de desarrollo al nivel alcanzado por las empresas. Para un conjunto importante de PyMES el nuevo escenario implicará una situación de refundación, es decir, de rediseño y de reconcepción de su negocio particular.

Gran parte de las motivaciones empresariales, de los escenarios sectoriales y de los elementos pilares (económicos, tecnológicos, políticos, regulatorios, culturales y sociales) sobre los cuales estas empresas fueron construidas por sus dueños ya no existen o se han modificado de forma absoluta y definitiva. La trayectoria tecnológica anterior si bien no determina el camino hacia adelante, impone restricciones en la selección de opciones, tanto en el plano individual de la empresa como en las situaciones donde son indispensables acciones colectivas de transformación.

Las variables "estilizadas" previamente examinadas permiten imaginar una tipología sencilla de reacciones empresarias en los siguientes términos: en un extremo ubicaríamos a un estrato *minoritario* de firmas PyMES caracterizadas por tener perspectivas favorables de adaptarse a las nuevas reglas del juego. Esto estaría determinado tanto por su historia tecno-productiva previa como por su capacidad de desarrollar conductas estratégicas ofensivas que les permiten anticiparse a los cambios e identificar las señales del mercado, de modo de decodificar los posibles escenarios futuros. Se trata de firmas con una adecuada capacidad gerencial capaz de introducir cambios sustantivos en su esquema productivo y/o de comercialización, de abrir y/o cerrar líneas de producción, adaptación e incorporar nuevos productos a su plan de producción, etcétera.

Un segundo grupo integrado por un número *mayor* de empresas PyME carece, por el contrario, de información adecuada para diseñar una estrategia adaptativa exitosa. Estas firmas en general están afectadas por problemas organizacionales y productivos previos y/o han gozado de una mayor protección "natural" antes de la apertura. Muchas de ellas tienen escasa probabilidad de sobrevivir en las nuevas reglas del juego.

Existe, por último, un tercer grupo que enfrenta un desafío "refundacional". Se trata de PyMES que están afectadas tanto por problemas productivos y organizacionales previos como por los que se derivan de las reformas estructurales recientes y de la globalización de los mercados, pero que han desarrollado estrategias defensivas de tipo transitorio, combinando acciones de racionalización con otras vinculadas a la reestructuración parcial de la empresa para enfrentar los nuevos desafíos del mercado (Moori-Koenig y otros 1995).

Manteniendo como punto de referencia el marco analítico hasta aquí desarrollado, en nuestra próxima sección abordaremos el estudio empírico del comportamiento de las PyMES Argentinas y Brasileñas en respuesta a los cambios en el régimen de incentivos y en el cuadro regulatorio global con el que operan ambas sociedades.

2. LAS PYMES ARGENTINAS Y BRASILEÑAS FRENTE

AL NUEVO REGIMEN DE INCENTIVOS Y MARCO REGULATORIO

En esta sección se examinan las características de las PyMES Mercosur y el impacto del nuevo escenario sobre las trayectorias de las firmas a partir de las evidencias disponibles que provienen de estudios e investigaciones realizados en Argentina y Brasil.

En primer lugar se delimita el universo PyME, señalando el tipo de actividades en las que centran la producción y las relaciones que guardan con las firmas de mayor tamaño. Luego de efectuar una estilización de las principales características de las PyMES argentinas y brasileñas que se desprenden de diversos estudios de caso, se procede a estudiar los efectos que la apertura y desregulación de la actividad económica están produciendo sobre esas firmas.

2.1 Importancia cuantitativa de las PyMES en Argentina y Brasil

Las PyMES industriales de Argentina y Brasil, que en conjunto dan cuenta de una proporción significativa del agregado Mercosur (Gatto y Ferraro 1994), constituían a mediados de los 80,⁶ alrededor de 90.000 plantas (30,5% del total), ocupaban 3 millones de personas (51% del empleo industrial) y generaban algo menos de un cuarto de la producción, con una productividad que se ubica aproximadamente en la mitad de la media industrial (véase cuadro 1).

La producción de las pequeñas y medianas empresas de Argentina y Brasil se encontraba diversificada en un número importante de actividades, dando cuenta las 20 ramas más importantes de dos tercios del valor de producción industrial PyME.⁷ Entre ellas destacan en primer lugar los productos intermedios, aunque no de tipo "commodities",⁸ y

6 En los estudios efectuados en el Programa CEPAL-PyMES sobre competitividad, inserción internacional e integración MERCOSUR se considera PYME a las firmas que a mediados de los 80 ocupaban a más de 5 personas y facturaban entre 0,05 y 5,6 millones de dólares, microindustrias a las que estaban por debajo del límite inferior y Grandes a las restantes. A valores de mediados de los 90 el límite de facturación de la empresa mediana se ubica alrededor de los 8 millones de dólares de facturación anual. La mayor parte de la producción PyME (66%) se genera en plantas que ocupan a menos de 50 personas, alrededor de un cuarto en las que ocupan entre 50 y 100 personas y el 9% restante en las de más de 100 personas. Dado que por la definición utilizada, de tipo monetario, pueden existir problemas en las comparaciones de los Censos de Argentina y Brasil expresados en monedas nacionales, se trabajaron ambos Censos con tipos de cambio de paridad. En ese sentido, las cifras presentadas deben ser tomadas como aproximaciones.

7 En contraposición, las 20 actividades más significativas del estrato de Grandes empresas dan cuenta de una proporción mayor de ese estrato.

8 Entre los productos intermedios destacan "impresas, productos plásticos, aserraderos, industrias manufactureras no incluidas en otra parte, productos metálicos no incluidos en otra parte, autopartes, productos minerales no metálicos no incluidos en otra parte, laminados y fundición no ferrosa e hilanderías, tejedurías y acabado de textiles". Las actividades con importante peso PyME en la producción de alimentos son "lácteos, frigoríficos, molienda de trigo, productos alimenticios diversos y productos de panadería". Por último, entre los productores de consumo durable destacan "equipos y aparatos eléctricos, muebles y accesorios metálicos y máquinas para las industrias excluido máquinas herramientas".

en menor medida la producción de alimentos, de bienes de capital, de consumo durable y semidurable (calzado y confecciones).

CUADRO 1. Datos básicos de las PyMES de Brasil y Argentina a mediados de los 80

	Brasil	Argentina	Total
Establec.	62454	27998 ⁹	90452
Ocupación % (miles)	52	48	51
Valor de Producción (%)	23	26	24

FUENTE: Elaboración propia en base a Censos Económicos de Argentina y Brasil de 1985.

La mayor parte de las actividades PyMES pueden ser caracterizadas por el predominio de tecnologías de proceso intensivas en trabajo. Entre ellas, tienen igual peso en el valor de producción PyME las actividades maduras (confecciones, hilados y tejidos, calzado, etc.), las basadas en recursos agrícolas (molienda de trigo, aserraderos, lácteos, frigoríficos, productos de panadería y alimentos diversos) y las caracterizadas por niveles tecnológicos medios o bajos (máquinas para industrias, autopartes, productos metálicos n.e.p, muebles, etc.). Estos tres agregados explican algo más de 80% del valor de producción generado por las PyMES.

En el cuadro 2 se presenta, para las 20 actividades más significativas en la producción PyME, la participación de Argentina y Brasil en la producción PyME de la rama y el peso de las PyMES en la actividad. En todos los casos, el peso de Brasil es decisivo, dando cuenta en cada rama de más de 60% de la suma de ambos países.

La mayor parte de la producción de estas firmas se genera en acti-

⁹ Datos aún preliminares indican que a mediados de los '90 el número de PYMES argentinas se habría reducido algo más de 20%.

vidades en las que las PyMES i) comparten espacios productivos con firmas de mayor tamaño, o bien ii) ocupan una posición subordinada en mercados dominados por firmas Grandes. Así, algo más de dos tercios de la producción PyME se genera en sectores en las que PyMES y firmas "Grandes" comparten espacios y alrededor de un quinto corresponde a actividades en las que las firmas "Grandes" son dominantes.¹⁰

Cuadro 2. Estructura de las principales ramas PyMES ordenadas en forma decreciente, según peso en el valor de producción industrial Pyme en 1985 en Argentina y Brasil

<i>Actividades</i>	<i>% en VBP PyME Arg.-Brasil</i>	<i>% de cada país en el VBP PyME agregado</i>		<i>% de las PyMES en el VBP de la rama</i>
		<i>Arg.</i>	<i>Brasil</i>	
confecciones	6,8	15	85	59
hilados y tejidos	6,1	14	84	29
prod. metálicos	4,9	21	79	45
máquinas nep	4,3	7	93	30
molinenda de trigo	4,3	7	9	51
plásticos	4,2	19	81	49
maq. para industrias	3,1	12	88	54
aserraderos	2,9	11	89	65
calzado de cuero	2,9	13	87	52
imprentas y editoriales	2,9	18	82	44
minerales no met. nep	2,7	13	87	65
muebles de madera	2,6	9	91	61
lácteos	2,6	17	83	36
autopartes	2,6	35	65	9
fundición ferrosa	2,4	6	94	8
frigoríficos	2,3	18	72	18
prod. de panadería	2,1	23	77	45
prod. aliment. diversos	2,1	15	85	34
maq. aparat. electr. nep	1,8	18	82	22
otras industrias	1,7	5	95	42

FUENTE: Elaboración propia en base a Censos Económicos de Brasil y Argentina de 1985.

10 En Cepeda y Yoguel (1994) las primeras se definen como aquellas en las

En el grupo de productos intermedios y semidurables predominan las situaciones en las que las PyMES comparten espacios productivos con las firmas de mayor tamaño. En el caso de los productos alimenticios y en los bienes de consumo durable destacan los casos en los que las PyMES tienen una posición subordinada a la de las Grandes, ocupando —en muchos casos— nichos de mercado que no requieren elevadas escalas productivas o bien elaborando productos antiguos o con ciclo de vida de producto agotado, que en muchos casos son discontinuados por las firmas de mayor tamaño. Por tales motivos y por la naturaleza segmentada de los mercados estas situaciones no necesariamente están asociadas a la existencia de competencia entre ambos tipos de firmas. Debe señalarse además que no existen claramente delimitados o completamente desarrollados los mercados del Mercosur, prevaleciendo aún en muchos segmentos los mercados locales, segmentados y con escasa comunicación.

Cuando se clasifican las actividades en Argentina y Brasil ordenadas en función del grado de especialización PyME de la rama se observa una escasa correspondencia entre los países,¹¹ lo que se manifiesta en diferencias significativas en el ordenamiento de las mismas (véanse cuadro 3). Así, el coeficiente de correlación de rango entre las 42 ramas más PyME-especializadas en Brasil y el lugar que ocupan esas actividades en el ranking de actividades PyME-especializadas en Argentina es cercano al 30%.¹²

que ningún estrato explica más de 70% del valor de producción de la rama y las segundas como aquellas ramas que superan esa cota.

11 Las ramas PyME-especializadas se definen como aquellas en las que la participación de las PyMES de la rama es superior al que tiene ese estrato en el total de la industria.

12 Sólo 11 de las 20 actividades más PyME-especializadas en Argentina figuran entre los primeros veinte puestos de ramas especializadas en Brasil, mientras que las 9 restantes no aparecen como especializadas en Brasil. Se trata de la fabricación de instrumentos de música, electrodomésticos, muebles de madera, bebidas no alcohólicas, confecciones, industrias vinícolas, molienda de trigo, objetos de barro y loza y elaboración de pescado. Asimismo, un número similar de actividades que aparecen en los primeros lugares de las ramas especializadas en Brasil no figuran en esas posiciones en Argentina. En este grupo se incluye la fabricación de relojes, material de transporte n.e.p., productos de cuero excluido zapatos, máquinas herramienta, motocicletas y bicicletas, otros productos químicos, artículos de pulpa, aparatos fotográficos y de óptica y plásticos.

La escasa vinculación entre las actividades PyME especializadas en Brasil y en Argentina al considerar la totalidad de las ramas puede deberse a la presencia de tamaños de mercado sectoriales significativamente diferentes, y por lo tanto a modalidades organizativas de la producción que determinan una desigual presencia de estas firmas en las ramas de ambos países. Otro factor que puede influenciar en los desiguales grados de especialización PyME es el grado de inserción externa y el peso de las importaciones en el consumo aparente. Así, en algunas actividades con un mercado reducido y alto peso de importaciones el espacio de las firmas Grandes se ve reducido, lo que en el marco de economías semicerradas podía ser aprovechado por la producción PyME.

Sin embargo, las 20 actividades más PyME-especializadas dan cuenta de menos de un tercio del valor de producción del estrato en ambos países. Así, al considerar las actividades que explican una proporción significativa de la producción PyME se presentan dos situaciones: i) un nivel de especialización PyME menor con un ordenamiento de las actividades en el ranking de especialización relativamente más parecido (véanse actividades resaltadas del cuadro 3), y ii) actividades en las que las PyMES ocupan un lugar subordinado a las firmas grandes y que por lo tanto no figuran como PyME-especializadas.¹³

13 Las actividades no especializadas en PyMES que dan cuenta de una proporción no despreciable de este segmento son hilados y tejidos, molienda de trigo, productos de papel, lácteos, autopartes, metales ferrosos, frigoríficos y máquinas y aparatos eléctricos no incluidos en otra parte.

Cuadro 3. Ordenamiento de las ramas con especialización Pyme en Argentina y Brasil clasificadas según ramas de mayor especialización en Brasil

Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
61 relojes	1	30 tejidos a punto	22
14 cordelería	2	11 muebles de madera	23
7 tej. de pieles	3	12 confecciones	24
47 mat. de transp.	4	15 vinos	25
6 muebles metal.	5	31 eq. prof. y cient.	26
1 art. deporte	6	43 máq y ap. electr.	27
21 marroquinería	7	24 prod. met. estruc.	28
38 máq. herra.	8	5 instr. de música	29
64 motoc. y bicicl.	9	36 prod. arcilla cons.	30
44. prod. químicos	10	60 jugos y conservas	31
2 env. de madera	11	39 máq. agrícola	32
40 art. papel nep.	12	37 env. papel/cartón	33
4 joyas	13	19 pesca	34
28 fotogr. y ópt.	14	63 textiles nep	35
9 miner. n/met.	15	27 prod. metal. nep	36
3 prod. madera	16	49 prod. quím. nep	37
8 aserraderos	17	23 galletitas/panad.	38
22 plásticos	18	48 máq/industr. nep	39
20 calzado	19	32 art. de mat. text.	40
18 máq. p/ind.	20	41 prod. alim. div.	41

En síntesis, al considerar las actividades que dan cuenta de dos tercios de la producción PyME se aprecia una mayor correspondencia en el ranking de actividades especializadas de cada país. Así, al tomar las 20 actividades PyMES más significativas, el coeficiente de correlación de rango es significativamente mayor (0,64).

2.2 Algunas características de las PyMES de Argentina y Brasil que limitan las posibilidades de reacción en el nuevo régimen de incentivos y marco regulatorio

En este apartado se utiliza la evidencia empírica proveniente de diferentes estudios de caso realizados en Argentina y Brasil a efectos de estilizar las características comunes y diferenciales de las PyMES que operan en ambos países (Coutinho y Ferras 1993, Sebrae 1990, Azevedo de Souza 1993, Kagami 1993, Bercovich 1995, Gatto 1994, Gatto y Yoguel 1994, Moori-Koenig et al. 1993, Moori-Koenig y Yoguel 1992, Quintar 1993, Brocco y Quintar 1994, Kantis y Yoguel 1989, Kantis 1993, Kantis et al. 1995, Cepeda y Yoguel 1994, etc.).

Durante los últimos 25/35 años de vida productiva que tiene el núcleo central de firmas PyMES Mercosur, las empresas fueron desarrollando una serie de rasgos específicos e idiosincrásicos concordantes con las condiciones económicas e industriales en las que debían operar, las que en las actuales circunstancias y en el previsible escenario futuro, no son ya enteramente sostenibles, ni son eficientes o rentables para dichas firmas. Esta situación que era esperable, debido al bajo grado de internacionalización de la economía e industria Mercosur, y de las PyMES en particular, plantea una necesidad casi "existencial" de transformación de una gran parte de las firmas, de cambio tecnológico en sentido amplio y en un período muy corto de tiempo. De lo contrario, las empresas PyMES se exponen a ser expulsadas del mercado o a repositionarse en situaciones débiles, inestables y marginales (Gatto, 1994).

Así, desde una perspectiva agregada existen algunas características comunes a las firmas PyMES de Argentina y Brasil, centradas en el tipo de gestión, la forma como organizan la producción, el grado de vinculación con otros agentes económicos y la orientación de mercado predominante (véase cuadro 4).

En relación a la gestión diversos estudios efectuados en Argentina destacan el carácter familiar de la conducción, la excesiva centralización de funciones en pocas personas, la gestión personalizada en la figura del dueño, la escasa utilización de servicios externos de asesoramiento y el limitado espacio asignado al diseño de estrategias competitivas (Moori-Koenig y Yoguel 1992, Quintar 1993, Gatto y Yoguel 1994, Moori-Koenig et al. 1995 y Kantis et al. 1995).

A su vez, las habilidades gerenciales se sustentan casi exclusiva-

mente en el know-how de fabricación siendo menos numerosos los casos en los que estos rasgos se combinan con características empresariales innovativas y proclives al riesgo que permita rectificar los cursos de acción, identificar oportunidades de negocios y efectuar una adecuada decodificación del nuevo escenario abierto con la apertura y la constitución del Mercosur.

En la misma dirección, estudios efectuados en Brasil muestran que la gestión empresarial predominante en el mundo PyMES es poco profesionalizada y de tipo paternalista (Azevedo de Souza 1993). Asimismo otros trabajos (Sebrae 1990)¹⁴ revelan que una proporción significativa de las PyMES brasileras necesitaban realizar inversiones para mejorar sus sistemas de gestión, incorporar técnicas modernas de marketing, replantear el lay-out, incorporar sistemas de control de calidad y de medición de la productividad y desarrollar actividades sistemáticas de entrenamiento de recursos humanos para hacer frente a las nuevas condiciones de funcionamiento de los mercados.

La excesiva integración vertical de los procesos, la escasa linealización de la producción y la elevada diversificación del mix de productos han sido los rasgos predominantes de la organización de las PyMES en Argentina. En un contexto de muy baja tasa de inversión, que en general no cubría el nivel de amortización de los equipos existentes, estos rasgos limitaron las capacidades competitivas de las firmas.

Estas características particulares del funcionamiento de las PyMES son en parte consecuencia de la turbulencia macroeconómica vigente en los 80 que elevó considerablemente los costos de coordinación y favoreció las tendencias, ya existentes, a la integración vertical y a la des-especialización productiva. A su vez, el aumento en el grado de diversificación de la producción produjo un agravamiento de los problemas de escala existentes previamente (Gatto y Yoguel 1994).

En el caso de Brasil un rasgo saliente de las firmas PyMES a fines de los 80 era la antigüedad del equipamiento disponible. Sólo un tercio de las firmas lo consideraba adecuado para enfrentar con éxito los nuevos desafíos competitivos (Sebrae 1990). Según surge de una investigación efectuada sobre 160 PyMES paulistas productoras de ropa,

14 Estos resultados reflejan las opiniones de 992 empresas entrevista, entre las que el 53% eran microempresas (hasta 20 empleados), 44% PYMES (entre 21 y 500 empleados) y el 1% restante Grandes empresas.

plásticos y productos metalmecánicos (Kagami 1993) la antigüedad media del equipamiento era de 10 años. La escasa inversión se combinaba, en buena parte de los 80 y primeros años de los 90 con una importante capacidad ociosa "estructural" que desalentaba la incorporación de equipamiento.¹⁵ Si bien esto puede ser interpretado en parte como un fenómeno coyuntural está reflejando las consecuencias de estrategias de diversificación de la producción en estructuras con elevada integración vertical y economías semicerradas. A su vez, el número de firmas que tenían marcas registradas, seguían normas técnicas de instituciones brasileras (INMETRO y ABNT), o tenían contratos con centros de tecnología o Universidades para llevar a cabo mejoras en la tecnología de proceso y de producto, era muy reducido. La falta de tradición de trabajo en equipo, característica de estas firmas (Azevedo de Souza 1993), dificulta también la implementación de las nuevas tecnologías organizacionales que requieren integrar comportamientos y procesos en lugar de estimular la competencia individual al interior de la organización. Según Kagami algo más de la mitad de las firmas paulistas entrevistadas aplicaron algún método de control de calidad. Sin embargo, sólo 10% de las que lo hacían intentaron aplicar el método TQC.

Al analizar la vinculación de las PyMES con otros agentes económicos de mayor tamaño, diversos trabajos dan cuenta, en Argentina, de la reducida importancia de la subcontratación (Kantis y Yoguel 1989). En parte este fenómeno es la consecuencia de dos rasgos estructurales del funcionamiento de las plantas industriales: excesiva integración vertical y escaso peso de la especialización productiva. Debe considerarse, sin embargo, que esta característica también deviene de las formas predominantes de organización sectorial a las que las firmas se ajustan. El cambio de tamaño del mercado, la mayor presión competitiva y las nuevas inversiones extranjeras en Argentina y Brasil forzarán ciertos ajustes en el modelo de organización empresarial, en dirección a una mayor "desverticalización".

El limitado peso de la subcontratación en Argentina afecta a las PyMES en dos direcciones, i) reproducen internamente el modelo de empresas grandes usando principalmente la subcontratación de capacidad y ii) tienden a tener una escasa especialización y fabrican numero-

15 Casi la mitad de las firmas estaban trabajando a principios de los 90 con 50% de capacidad ociosa.

sas partes lo que les plantea un problema de eficiencia-escala óptima y una excesiva diversificación y subutilización del equipamiento de que disponen (Gatto y Yoguel 1994).

En el caso de Brasil, si bien la subcontratación no es un fenómeno generalizado entre las PyMES es mucho más importante que en Argentina; 42% de las PyMES paulistas (Kagami 1993) tienen alguna relación de subcontrato. De este grupo 45% recibe subcontrato, 36% ofrece subcontrato a otras firmas y el resto está articulado tanto como subcontratante como subcontratista. Si bien la proporción de firmas vinculadas por relaciones de subcontrato es similar a la existente en diversos países del Sudeste asiático las vinculaciones interempresariales se concentran en el suministro de materia por parte de los contratantes. En ese sentido no predominan los flujos de información tecnológica PyME-Empresa Grande características de las relaciones de subcontrato existentes en los países desarrollados. En particular en algunos sectores como el textil (Coutinho y Ferras 1993) la subcontratación está orientada básicamente hacia la reducción de costos sin buscar mejorar la calidad.

Los elevados costos de coordinación durante los 80, producto de la fuerte turbulencia macroeconómica y de la incertidumbre de las variables macrofundamentales, obstaculizaron el desarrollo de esquemas de complementación entre empresas y tendieron a promover un gobierno jerárquico de las transacciones a través de la integración vertical (CEPAL-INTAL 1995).

Así, contrariamente a lo que se observa en las experiencias de los países desarrollados donde se produce una enriquecida participación de las PyMES en el tejido industrial que se manifiesta en una fuerte interacción con las firmas Grandes y en una creciente participación en distintos tipos de redes (Szarka 1990, Camagni 1991), las PyMES de Argentina y en menor medida las de Brasil mantienen aún dos rasgos típicos de su débil inserción productiva en el tejido industrial, elevada integración vertical y escasa especialización. Ambos traen aparejados reducidos niveles de productividad.

CUADRO 4. Características estilizadas de las PyMES de Argentina y Brasil

Variable	Rasgos centrales
Tipo de Gestión	Carácter familiar. Poco profesionalizada. Centralización de funciones en la figura del dueño. Predominio de las funciones de fabricación sobre las de organización global. Escasa utilización de servicios externos.
Inserción externa	Poco significativa y en general de tipo contracíclica. Predominan las firmas tomadoras de precio que elaboran semi-commodities. En ese marco, la inserción de las PYMES en Brasil es más significativa que en Argentina.
Diseño de estrategias	En la mayor parte de las firmas son de tipo defensivo. Escaso competitivas número de firmas con estrategias ofensivas.
Grado de integración vertical y especialización productiva	Elevada integración vertical y escasa linearización de la producción. Escasa especialización productiva. Tendencia a la diversificación mix muy abierta. Problemas de escala mayores entre las PYMES argentinas.
Inversión	En alrededor de dos tercios de las firmas el nivel de inversiones es muy reducido. La introducción de nuevas tecnologías organizacionales es aún incipiente. En ese marco, las firmas brasileñas están haciendo mayores progresos que las argentinas. La proporción de Pymes con cumplimiento de normas técnicas internacionales o con contratos con Centros tecnológicos es mayor en Brasil.
Cooperación empresarial	Incipiente. Existe una mayor incentivación en Brasil. La participación de las firmas en redes de firmas como subcontratistas es reducida, aunque más importante en Brasil. En ese contexto existen tendencias a la descentralización de las Grandes firmas en Brasil que crearán espacio para el desarrollo de subcontratistas

2.3 Efectos de la apertura externa sobre las actividades en las que las PyMES son significativas

El efecto que la apertura y las nuevas condiciones de funcionamiento de los mercados tienen sobre las PyMES puede ser analizado tanto partiendo desde una perspectiva agregada como desde los resultados provenientes de los estudios de caso disponibles.

i) Efecto global

Existe alguna evidencia agregada acerca del impacto de la apertura externa sobre las actividades industriales de Argentina y Brasil en los primeros años de los 90. Como consecuencia del fuerte incremento de la competencia externa en los bienes transables y del menor peso relativo de los bienes no transables aumentó significativamente el grado de exposición de la producción elaborada por las firmas pequeñas y medianas (véanse cuadros 1 y 2 del apéndice estadístico), en especial en Argentina (Cepeda y Yoguel 1994 y Yoguel 1995).

Así, mientras en 1990 un tercio de la producción PyME de la Argentina estaba expuesta a una elevada intensidad de comercio, la proporción creció considerablemente unos años después, alcanzando más de la mitad de la producción en 1992. El aumento de la intensidad de comercio de la producción PyME también se manifestó en Brasil aunque en una proporción inferior a la de Argentina (de 28% a 34%).

A efectos de tener en cuenta las diferencias existentes entre las firmas argentinas y brasileras en el valor de producción y ocupación por planta y en la producción por persona ocupada, se analizan a continuación los cambios en la presión competitiva en ambos países distribuyendo las actividades industriales en cuatro grupos (véanse cuadros 5 y 6).

Las actividades en las que el valor de producción por establecimiento industrial es significativamente superior en las plantas brasileras, tanto por fuertes diferencias de productividad (grupo 1), como por los efectos conjuntos de productividad y escala (grupo 2), están dominadas por firmas Grandes y dan cuenta de la mayor parte de la producción industrial. Entre estas ramas prevalece en Argentina un aumento de la presión competitiva y un predominio del sesgo importador en el comercio (Cepeda y Yoguel 1994).

CUADRO 5. Efectos predominantes en el comercio entre 1990 y 1992 en Argentina y Brasil según grupos con diferente escala y productividad en ambos países

	Nº de Ramas	% en el VBP		VBP		Ocupación por Establ	
		Arg.	Brasil	Arg.	Brasil	Arg.	Brasil
1- Producción por planta superior en Brasil por diferencias de productividad	24	33	32	25	62	50	56
2- Producción por planta superior en Brasil por diferencias de productividad y escala	18	17	21	20	44	37	69
3- Producción por planta superior en Brasil por diferencias de escala	24	22	25	18	23	31	79
4- Producción por planta similar en ambos países	14	28	20	42	47	48	46

FUENTE: Elaboración propia en base a series de comercio exterior y censos económicos de Argentina y Brasil de mediados de los 80.

CUADRO 6. Efectos predominantes en el comercio entre 1990 y 1992 en Argentina y Brasil según grupos con diferente escala y productividad en ambos países

	Argentina	Brasil	Actividades más significativas
1. Producción por planta superior en Brasil por diferencias de productividad	Aumento de la presión competitiva y del sesgo importador. Predominio de firmas grandes.	Aumento de la presión competitiva y del sesgo exportador.	siderurgia aceites frigoríficos resinas sint. abonos/fert. papel y pasta lácteos química bas. fármacos autopartes y autom. deriv. petro. met. no ferr. máq. electr. aserraderos
2. Producción por planta superior en Brasil por diferencias de productividad y escala	Predominio de elevada intensidad de comercio con sesgo importador. Firmas grandes.	Aumento de la intensidad del comercio y del sesgo exportador.	hil. y tej. otras maq. prod. met. eq. radio plásticos máq. p/ind. calzado muebles máq. herr. dest. petr. confecc. mol. trigo
3. Producción por planta superior en Brasil por diferencias de escala	Aumento del sesgo importador con menor intensidad de comercio que los grupos 1 y 2. Predominio de Pymes.	Mantenimiento de la presión competitiva previa.	hil. y tej. otras maq. prod. met. eq. radio plásticos máq. p/ind. calzado muebles máq. herr. dest. petr. confecc. mol. trigo
4. Producción por planta similar en ambos países	Escasas modificaciones en la intensidad y en el sesgo del comercio.	Escasas modificaciones.	hil. y tej. otras maq. prod. met. eq. radio plásticos máq. p/ind. calzado muebles máq. herr. dest. petr. confecc. mol. trigo

FUENTE: Elaboración propia en base a series de comercio exterior y censos económicos de Argentina y Brasil de mediados de los '80.

Las actividades en las que las diferencias favorables a Brasil en el valor de producción por planta son explicadas básicamente por mayores escalas de planta en el medio brasilero se caracterizan por dar cuenta de una proporción considerable de la producción de las pequeñas y medianas empresas argentinas y por una menor intensidad de comercio. En este grupo, la existencia de nichos de mercado y la fuerte presencia de la diferenciación de producto pueden explicar la menor exposición existente a principios de los 90. Si bien la proporción de ramas de elevada exposición con sesgo importador es muy reducida, casi dos tercios del valor de producción de ese grupo corresponde a actividades que han aumentado su sesgo importador en los primeros años de los 90. Estos movimientos pueden estar indicando que en esas ramas productivas los problemas de escala de las plantas argentinas constituirán un factor clave para el aumento de la intensidad de comercio en los próximos años.

Por último, en el grupo de actividades en el que el valor de producción por planta es relativamente similar en Brasil y en Argentina (grupo 4) predominan las actividades en las que no hubieron modificaciones en la intensidad y sesgo del comercio exterior, constituyéndose en ambos países en las actividades menos sujetas a las turbulencias macroeconómicas y cambios de precios relativos.

El mismo ejercicio efectuado para el caso brasilero arroja resultados distintos (Yoguel 1995a).¹⁶ Así, en las actividades con mayor producción por establecimiento industrial ya sea por una productividad superior o por efecto conjunto de diferencias de escala y productividad (primer y segundo grupo) predominan claramente las actividades que mantienen o evolucionan hacia la máxima intensidad de comercio con sesgo exportador, las que dan cuenta de más de la mitad de la producción. En el grupo en el que las diferencias se centran en los tamaños ocupacionales de planta favorables a Brasil, la mayor parte del valor de producción corresponde a actividades que no han registrado modificaciones en la intensidad y en el sesgo del comercio, algo menos de un tercio a actividades con sesgo exportador y sólo 12% corresponde a

¹⁶ Estos resultados fueron elaborados con datos provenientes de una compatibilización de censos industriales de Argentina y Brasil efectuada por Eduardo Guimaraes del Instituto de Economía Industrial de la Universidad Federal de Río de Janeiro y por Gabriel Yoguel, investigador de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

ramas que han aumentado la intensidad de comercio y el sesgo importador.

Para analizar más en profundidad el efecto de la apertura en las actividades PyMES argentinas y brasileras se considera la dinámica de comercio entre 1990 y 1992 de las 20 ramas PyMES más significativas (véase cuadro 7).

Entre estas actividades prevalecen claramente las que tienen diferencias de escala decisivas a favor de Brasil (8), destacándose en segundo lugar las que tienen diferencias de productividad (5) y tanto ventajas de escala como de productividad en Brasil (3).

El impacto de la apertura sobre estas actividades ha sido significativamente diferente en ambos países hasta 1994. Mientras en Argentina hay claras evidencias de un aumento de la intensidad de comercio y un creciente peso del sesgo importador,¹⁷ en Brasil se observa un mantenimiento de la intensidad de comercio y del sesgo, en el que —por el contrario— predomina claramente el de tipo exportador (50% de los casos).¹⁸ Así, en 13 actividades brasileras se mantiene la intensidad de comercio y el tipo de sesgo y en las 7 restantes hay claras evidencias de movimientos hacia un aumento del sesgo exportador.

Para las 20 actividades analizadas, el comercio bilateral ha crecido significativamente desde mediados de los 80 y en particular en los primeros años de los 90. Así, mientras las importaciones brasileras provenientes de Argentina oscilaban alrededor de 4% entre 1985 y 1988 superan el 10% en 1992 y llegan a algo menos de un quinto del total en 1993. A su vez, las importaciones argentinas provenientes de Brasil pasan de 13% en 1986 a algo menos de un tercio en el bienio 1992-1993.¹⁹

17 Las actividades con sesgo importador pasan de 2 en 1990 a 13 en 1992 y prevalecen los cambios en la dirección de un aumento de la intensidad de comercio.

18 Debe considerarse sin embargo que a partir del Plan Real el aumento de las importaciones fue considerable, pasando de un promedio mensual de 2100 millones a 3300 millones de dólares entre el primer y segundo semestre de 1994. En ese sentido, las actividades brasileras consideradas se movieron tanto hacia un aumento de la intensidad de comercio como hacia una disminución del sesgo exportador en algunos casos y hacia un creciente sesgo importador en otros. Asimismo, las importaciones promedio mensual durante el segundo semestre de 1994 duplicaron los valores medios de los años 1992 y 1993.

19 Es interesante advertir que el peso de las ventas brasileras en las impor-

A pesar de las diferencias existentes entre la intensidad y sesgo de comercio de Argentina y Brasil de principios de los 90, el incremento de importaciones desde Brasil derivado de la implementación del Plan Real en 1994 aumentó la intensidad de comercio y la presión competitiva de las PyMES Argentinas. El mercado ampliado, no sólo induce cambios en las conductas de las firmas sobrevivientes sino que traerá aparejado el desvío y la creación de comercio y por tanto la aparición de nuevos espacios para la consolidación de las PyMES de mejor posicionamiento competitivo y para la creación de nuevas firmas de diferente tamaño. En esa dirección se advierte en los últimos años un continuo crecimiento del comercio bilateral intraindustrial.

ii) La evidencia de los estudios de caso

El predominio de formas antiguas de funcionamiento y la menor velocidad del ajuste "micro" con relación al ritmo del ajuste macro explican por qué a principios de los 90 el número de firmas "afectadas" por el nuevo contexto era tan numeroso.

Así por ejemplo, los estudios efectuados en Argentina indican que a comienzos de los años '90 aparecían como afectadas por el cambio en el régimen de incentivos y en el marco regulatorio dos tercios de las firmas PyMES metalmecánicas (Moori-Koenig et al. 1993) y proporciones similares de firmas correspondientes a otros sectores tales como calzado (Kantis 1993), muebles (Brocco y Quintar 1994), confecciones y marroquinería. En la mayor parte de las PyMES argentinas afectadas (60%), las deficiencias en la organización de la producción, el atraso tecnológico, el bajo nivel de productividad, el insuficiente tamaño económico, la escasa disponibilidad de información y el estilo de gestión

taciones efectuadas por Argentina aumenta significativamente en las actividades con sesgo importador en Argentina y en general exportador en Brasil. Tal es el caso de confecciones, otras máquinas para las industrias, máquinas y aparatos eléctricos, productos de papel y cartón, madera aserrada y productos plásticos. Un comentario especial merecen el caso de autopartes, donde las compras de origen brasilero pasan de 17 a 52% entre 1985 y 1992 y muebles de madera, donde el origen brasilero que sólo explicaba 2% a mediados de los 80 da cuenta de algo más de un tercio de las importaciones argentinas al principio de los 90.

CUADRO 7. Intensidad de comercio y sesgo de comercio entre 1990 y 1992 de actividades que explican una proporción significativa del valor de producción de las PyMES en Argentina y Brasil

	Brasil 1/		Argentina 1/		Tipología de ramas 2/
	1990	1992	1990	1992	
Confecciones	Bx	Bx	Bx	Am	4
hilados y textiles	Bx	Bx	Bx	Bi	3
productos metálicos	Bi	Bi	Ai	Bm	3
otras maquinarias	Ai	Ai	Ai	Am	3
molienda de trigo	Bm	Bm	Bx	Bx	5
plásticos	Co	Bi	Co	Bm	3
maquinarias exc. m. herr.	Am	Ai	Ai	Am	3
aserraderos	Bx	Bx	Bi	Bm	2
zapatos	Ax	Ax	Bx	Bm	3
imprentas y editoriales	Bm	Bi	Co	Bi	4
minerales no metálicos	Bi	Bi	Bi	Bm	1
muebles	Co	Bx	Co	Bm	3
lácteos	Ax	Ax	Bx	Bm	1
autopartes	Bx	Ax	Ai	Bm	2
fundición ferrosa	Ax	Ax	Ax	Ai	1
frigoríficos	Bm	Bi	Bx	Bx	1
prod. de panadería	Co	Co	Co	Co	1
alimentos diversos	Bx	Bx	Bx	Bi	4
prod. eléctricos nep	Bm	Bx	Bm	Am	2
otras industrias	Bi	Bi	Bm	Am	3

FUENTE: Elaboración propia en base a Cepeda y Yoguel (1994) y Yoguel 1995a

NOTAS: 1/ Ax (Ramas intensivas en comercio con sesgo exportador): El agregado de importaciones y exportaciones constituye más de 25% del valor de producción y las exportaciones representan más de 70% de la suma de exportaciones e importaciones; Am (Ramas intensivas en comercio con sesgo importador): actividades en las que el agregado de importaciones y exportaciones constituye más de 25% del valor de producción y las importaciones representan más de 70% de la suma de exportaciones e importaciones; Ai (Ramas intensivas en comercio sin sesgo) actividades en las que el agregado de importaciones y exportaciones constituyen más del 25% del valor de producción y las importaciones representan entre 31 y 69% de la suma de exportaciones e importaciones; Bx, Bi y Bm tienen el mismo significado pero el agregado de exportaciones e importaciones representa entre 5 y 25% de la facturación. Co se refiere a las actividades poco transables.

2/ 1 Actividades en las que existen diferencias significativas a favor de Brasil en el valor de producción por planta explicadas básicamente por una mayor productividad en Brasil; 2 Actividades en las que existen diferencias significativas a favor de Brasil en el valor de producción por planta explicadas básicamente por diferencias de productividad y de escala; 3/ Actividades en las que las diferencias se explican básicamente por escalas superiores en Brasil; 4/ Actividades en las que no hay diferencias significativas en el valor de producción por planta; 5/ Actividades en las que el valor de producción por planta es superior en Argentina.

excesivamente personalizado y centrado sobre aspectos de fabricación, constituían elementos limitantes para superar las restricciones emergentes de las nuevas reglas del juego.

Por el contrario, en algo más de un tercio de los casos, las firmas se encontraban afectadas por restricciones exógenas a ellas que limitaban el diseño de estrategias competitivas para aprovechar el nuevo espacio. Entre éstas destacan la ausencia de financiamiento, el nivel del tipo de cambio real, la existencia de asimetrías macroeconómicas, el precio de los insumos básicos, los costos de energía, etcétera.

Entre las PyMES afectadas por el proceso de apertura predominan las de bajo posicionamiento competitivo²⁰ que enfrentan el riesgo de ser desplazadas y/o de involucionar hacia actividades más vegetativas (Moori Koenig y otros 1993). En su mayor parte tienen restricciones vinculadas tanto a su eficiencia micro como a factores exógenos. Una proporción considerable de las PyMES afectadas fabrican productos en los que las economías de escala cumplen un rol central en la competitividad alcanzada y en los que exhiben fuertes desventajas respecto de Brasil (véase sección 2).

En el caso de Brasil, las firmas PyMES estaban en los primeros años de los 90 más afectadas por la crisis interna que por la apertura de la economía. Esta situación junto a una posible sobrevaloración de sus capacidades competitivas explicaba por qué, a principios de los 90, menos de 10% de las firmas consideraba que el proceso de apertura impactaría negativamente sobre el nivel de actividad futura (Sebrae 1990).²¹ Sin embargo, un número importante de trabajos efectuados en el marco del Estudio de Competitividad de la Industria Brasileña

20 Sin embargo, el grado de afectación frente al proceso de apertura e integración subregional no guarda una relación tan directa con el posicionamiento competitivo de las firmas. Así, existe un número importante de firmas pertenecientes a los grupos de mejor "posicionamiento competitivo" que enfrentan restricciones tanto en el mercado interno como en su proceso de inserción externa. Por el contrario algunas firmas de "bajo posicionamiento competitivo" que gozan de "cierta protección natural" y no están amenazadas por el nuevo escenario, podrían sobrevivir aun con problemas de competitividad endógena" (Moori Koenig y otros 1993).

21 Según ese estudio, 56% de las PyMES consideraba a principios de los 90 que la apertura tenía un efecto neutro, algo más de un quinto ignoraba el efecto probable y para el 14% el efecto era visualizado como positivo.

(Coutinho y Ferras 1993) ponen en evidencia los rezagos competitivos de los sectores en los que las PyMES tienen un peso importante.²²

Así, en el complejo textil (Bastos Ribeiro 1993), las investigaciones muestran el rezago tecnológico de las firmas PyMES productoras de hilados y tejidos (López García 1993), confecciones (Monteiro Bastos 1993) y calzado (Barcelos da Costa 1993), las que tienen dificultades para acceder a equipamientos electrónicos y a capacidad de diseño de producto asistido por computación. Según Coutinho y Ferras (1993) la principal limitación para el aumento de la competitividad del complejo textil es "la ausencia de mecanismos que promuevan mayores capacitaciones tecnológicas y gerenciales para las pequeñas y medianas empresas, incluso aquellas que atenúen sus desventajas de escala tales como el acceso cooperativo a la información de mercado y a equipamientos de automatización electrónica".

Asimismo, los productores de muebles (Souza Rangel 1993) tienen diversas deficiencias para enfrentar exitosamente la competencia internacional destacando la excesiva integración vertical, la heterogeneidad tecnológica, el elevado costo de la madera aglomerada y la existencia de un sector informal muy significativo de muy reducida productividad.

En el caso de las firmas productoras de materiales para la construcción, fertilizantes, bienes electrónicos de consumo y autopartes las principales deficiencias competitivas radican en la "baja integración

22 Para el total de la industria manufacturera el estudio mencionado considera que una elevada proporción de la industria brasilera, al ser comparada con el patrón internacional, se puede caracterizar por: i) equipamientos e instalaciones tecnológicamente desfasados, ii) envejecimiento de la tecnología de proceso, iii) atraso en la tecnología de producto, iv) escaso peso de R y D, v) dificultades en garantizar calidad en productos y procesos, vi) lentitud en la adopción de cambios organizativos, vii) escasa cooperación interempresarial, viii) patrón anacrónico de relaciones patrón-salarariado (trabajo concebido como in costo y no como un recurso central, dando poca importancia al entrenamiento y a la polivalencia), ix) bajos niveles de productividad y costos elevados, x) lentitud de respuesta ante cambios en la demanda, xi) baja flexibilidad de la producción. Adicionalmente entre las deficiencias estructurales destacaba la precariedad educativa, el desfasaje de la estructura empresarial, la falta de relación entre el sistema productivo y bancario (ausencia de financiamiento de largo plazo) y el deterioro de la capacidad regulatoria del Estado.

productiva a lo largo de las cadenas industriales" dado que la competitividad en estos sectores depende del grado y características de las vinculaciones verticales. En el complejo automotriz la excesiva verticalización y diversificación de las líneas de productos ocasionan desventajas en términos del tamaño de lote por modelo cuando se las compara con el patrón internacional, mientras que la escasa inversión en actividades tecnológicas disminuye las capacidades competitivas de las firmas (Coutinho y Ferras 1993). Si bien hasta fines de los 80 los autopartistas y terminales no habían desarrollado relaciones sustentadas en la confianza y en el desarrollo de la capacitación técnica mutua, la situación comenzó a cambiar de manera significativa en el inicio de los años 90. Las terminales automotrices han comenzado a armar distintos programas de desarrollo de proveedores (Posthuma 1994) tendientes a desarrollar una estructura más piramidal en la que existan fuertes vinculaciones de cooperación. Si bien esto beneficia centralmente a las firmas de mayor tamaño, involucra también a algunas PyMES que han tenido un proceso madurativo exitoso.

En otros estudios en que se analiza el sector metalmecánico brasileño (Nogueira y Vermulum 1994), se señala que a pesar de las mejoras tecnológicas introducidas en el curso de los años 80 en diversas ramas productoras de bienes de capital se observan importantes brechas en la tecnología de proceso al efectuar comparaciones con el patrón internacional. En otros segmentos (complejo automotriz) la reestructuración comenzó a partir de los 90 y concomitantemente con una mayor apertura externa y el incremento de las importaciones de vehículos terminados. Sin embargo, en la mayoría de los segmentos componentes del complejo metalmecánico las estrategias predominantes son de tipo defensivo y se centran en la reducción del empleo y en la búsqueda de una mayor eficiencia sin realizar importantes inversiones en capital fijo. Los desafíos competitivos de los diferentes segmentos de este sector son el aumento de las escalas de producción, la reducción de la integración vertical y la mayor vinculación entre empresas de montaje y proveedores.²³

23 Mientras el aumento de las escalas va en contra del desarrollo de PyMES en el complejo, la desverticalización y la mayor coordinación entre terminales y artistas pueden favorecer el desarrollo de PyMES "modernas" que funcionen en redes de producción con firmas Grandes.

En síntesis, la evidencia empírica disponible parece sugerir que más allá de excepciones particulares el modelo organizativo dominante en el mundo PyMES es parcialmente disfuncional al nuevo esquema de organización social de la producción y al perfil básico de evolución futura del aparato industrial. En este sentido, problemas tales como la escala productiva óptima, el cambio de "nicho" de mercado, el replanteo organizacional y de marketing, la desintegración vertical y la reducción del mix de fabricación, etc., deberán insertarse entre las preocupaciones de la comunidad empresaria. La presión competitiva —tanto la proveniente de la apertura externa como la del Mercosur— claramente ha puesto de manifiesto la fuerte brecha relativa que en todas estas dimensiones tienen las firmas PyMES —en particular las Argentinas— con respecto a sus competidores internacionales.

En ese contexto, la reacción de las PyMES brasileras parecería haber sido muy importante en los primeros años de los 90, marcando una diferencia significativa con el caso argentino. Esto se explica en parte por el diferencial apoyo institucional y en parte por la distinta actitud de las empresas grandes y de los grupos económicos respecto al proceso de desverticalización (Posthuma 1994).

A pesar de que las estrategias predominantes *van en el sentido de la racionalización de la producción, reducción de costos y aumento de la calidad*, también se observan tendencias hacia la especialización productiva y a la introducción de innovaciones en el proceso productivo, así como al aumento de las escalas productivas. Trabajos de investigación recientemente efectuados en regiones del sur de Brasil sugieren que un grupo mayoritario de firmas PyMES no parece sentirse afectado por la apertura externa o por el MERCOSUR. Estas firmas parecen tener fuerte capacidad de reacción en los últimos años respecto al desafío que implica el nuevo escenario competitivo, lo que se ha manifestado en la expansión que tuvieron en el mercado nacional en el marco de la crisis, en la generalización de programas de calidad y en los cambios tecno-organizativos que han introducido o están actualmente introduciendo (Bercovich 1995).

3. NUEVOS REQUERIMIENTOS COMPETITIVOS Y ESCENARIOS POSIBLES PARA LAS PYMES DE ARGENTINA Y BRASIL

En la sección anterior fueron señalados algunos aspectos del funcionamiento de las PyMES argentinas y brasileras que resultaron paradigmáticos en el marco de economías semicerradas pero que requieren ser modificados en un escenario de mayor presión competitiva, como el actual.

Para efectuar estas transformaciones, las firmas se ven en la necesidad de modificar la orientación estratégica del negocio y aumentar los grados de autonomía decisional a través de la incorporación de nuevas capacidades de gestión. Se encuentran frente al desafío de rediseñar la estrategia competitiva y efectuar transformaciones radicales en su estructura. En ese contexto debe considerarse que si bien las firmas, en especial las PyMES, tienen grados de libertad en la elección de opciones (Nelson 1991), éstas se encuentran mucho más acotadas en el nuevo escenario, y a la vez están muy condicionadas por las trayectorias tecno-productivas previas. Los senderos madurativos de las PyMES han estado condicionados por las particularidades idiosincrásicas de cada país, por el escaso grado de efectividad de las instituciones intermedias, —en particular en Argentina—, y por la limitada experiencia de articulación productiva entre agentes.

De manera genérica debemos suponer que el proceso de integración económica inducirá la búsqueda de mayores escalas de producción pero que en dicho proceso debemos *a priori* esperar diferencias de comportamiento entre las PyMES productoras de bienes de consumo final (durables y no durables) y aquellas otras productoras de bienes intermedios, partes y piezas. En otros términos, parece razonable pensar que las estrategias empresarias estarán fuertemente condicionadas por la naturaleza del sector en que las firmas operan.

A diferencia del caso de los productores intermedios (partes, piezas, materias primas) para los que el escenario futuro en el que las PyMES deberán operar estará en mayor o menor medida acotado por las estrategias de las Empresas Grandes —de las que actúan como proveedores, subcontratistas, etc.— entre los productores PyMES de bienes de consumo final, la ausencia de señales claras y de un entorno más o menos definido de opciones posibles exigirá de las firmas un esfuerzo de interpretación y decodificación de los nuevos escenarios de mercado que muchas de ellas escasamente están en condiciones de realizar.

Las alternativas ex ante para estas firmas pueden ser múltiples. Por un lado, pueden intentar programas de reestructuración de distinto tipo, modernizando la planta fabril y el proceso productivo, el producto, la comercialización, etc.;²⁴ por otro lado, también les cabe la opción de integrarse, como subcontratistas, a redes de proveedores de algún sistema productivo mayor operado por alguna empresa Grande. También tienen la opción de involucionar hacia productos y/o procesos de menor sofisticación técnica, admitiendo sobrevivir en nichos de mercado poco exigentes,²⁵ etc.

Si bien la importancia de cada alternativa no puede determinarse ex ante, algunas características de las PyMES de la región planteadas en la sección anterior indican que el escenario más probable es el de un fuerte proceso "destructivo" marcado por la desaparición de un número sustantivo de empresas.

El caso más frecuente será el de PyMES que operaban "aisladas" en franjas del mercado interno con insuficiencias de escala que pueden ser desplazadas a partir de la ampliación del mercado por productores que operan con plantas de porte internacional (Gatto y Yoguel 1994). Las alternativas para estas firmas pueden ser abandonar la esfera productiva y dedicarse a la importación —decisión que no pocas firmas han adoptado en fecha reciente— o superar las restricciones que les impone el contexto, intentando un esfuerzo mayor de re-estructuración. Esta última parece la más difícil de las opciones a elegir ante la falta de capacidades tecnológicas previamente acumuladas que le permitan a la firma encaminar un programa sustantivo de modernización. En estos casos la involución y desaparición de la empresa parece ser la alternativa más probable.

Otras firmas PyMES, que han iniciado un sendero de inserción externa en los 80, pueden llegar a aprovechar el espacio ampliado por la integración a partir de estrategias asociativas en los mercados interno y

24 Las PyMES que se muevan en esa dirección deberían tender a buscar una escala óptima de producción. La realización de inversiones para aumentar la escala de planta, la réplica de la planta existente para aumentar la escala global de operación, la especialización productiva y la conformación de cuasirredes constituyen algunas de las alternativas.

25 A esta alternativa corresponden los procesos de regresión hacia la producción de bienes que otros abandonan pero que tienen una menor presión competitiva y la búsqueda de otros mercados de menor complejidad.

externo, complementando su capacidad productiva y tecnológica con la proveniente de un partner, desarrollando estrategias comerciales y productivas orientadas a reforzar la capacidad de diseño y de adaptación al cliente y aprovechando economías de escala y de ámbito. (CEPAL 1994a, CEPAL 1994b, CEPAL 1994c).²⁶ Muy cercanas a este grupo se pueden ubicar las firmas orientadas en los 80 al mercado interno pero de buen perfil tecnológico y organizacional que se podrían orientar en los 90 a la búsqueda de excelencia internacional en nichos del mercado interno y de una creciente apertura hacia mercados externos en rubros de mayor valor agregado doméstico y contenido local de ingeniería (Coutinho y Ferras 1993).

Como consecuencia de la ampliación del mercado, de la desaparición de firmas que no se puedan adaptar a las nuevas condiciones y de la reestructuración de las "sobrevivientes" probablemente aumentará el espacio para la creación de nuevas empresas —incluso pequeñas y medianas— las que deberán llenar de entrada condiciones estructuralmente distintas en términos de gestión, organización de la producción y grado de inserción externa de las existentes en etapas previas del desarrollo industrial de estos países.

Cuáles sean los senderos que transitarán en los próximos años las PyMES productoras de partes y bienes intermedios, dependerá de una correcta evaluación de las señales de las firmas Grandes y de las subsidiarias locales de firmas transnacionales con las que están vinculadas por relaciones de compra-venta; entre las PyMES productoras de estos bienes la capacidad para poder coordinar acciones con estos agentes y satisfacer adecuadamente los nuevos requerimientos de producción "justo a tiempo" bajo condiciones de "calidad total" constituye un desafío mayor que deberán enfrentar con esfuerzos tecnológicos propios de cierta magnitud.

En ese sentido, los escenarios posibles están fuertemente condicionados por las formas que asuma la articulación entre firmas PyMES y Grandes en cada país y sector. Así pueden coexistir distintas situaciones tales como i) la entrada de nuevas firmas PyMES producto del de-

²⁶ En este grupo se pueden incluir las firmas exportadoras vía subcontrato que, a diferencia de las que desconocen el funcionamiento del mercado de destino y tienen una actitud pasiva, consoliden la inteligencia de mercado e introduzcan mejoras tecno-productivas destinadas a obtener mejoras continuas de productividad y calidad.

sarrollo de procesos de terciarización y desverticalización de firmas Grandes en Brasil y en menor medida en Argentina, ii) la reestructuración de las firmas PyMES para adecuarse a las nuevas exigencias de los contratantes y acceder a ser proveedores de primer nivel (calidad, gestión, nuevas inversiones), iii) el aumento del grado de autonomía de las PyMES que en los 80 comenzaron a desarrollar una estrategia de internacionalización y/o de cooperación binacional (autopartes, segmentos de bienes de capital), etcétera.

A pesar de estas alternativas y si bien sólo es posible acceder a información muy fragmentada, se observa que las empresas manufactureras demandantes de insumos, partes y piezas fabricados por empresas PyMES tienden a reducir el número de sus proveedores directos y a desarrollar una línea, tipo árbol, de proveedores con mayor jerarquización intermedia. Así por ejemplo, puede resultar que proveedores competitivos de piezas individuales sean desplazados del mercado debido a que en la nueva ingeniería de producto un componente integrado que incluye a la pieza anteriormente fabricada integra el nuevo diseño producido por la empresa terminal.

Algunas evidencias y estudios de caso parecen sugerir que el proceso de desverticalización y por lo tanto las posibilidades de desarrollo de nuevas oportunidades para las PyMES proveedoras y subcontratistas es mayor en Brasil que en Argentina.²⁷ Esto es en parte la consecuencia de una mayor atmósfera industrial en Brasil y en parte el resultado de mayores capacidades técnicas acumuladas a lo largo del tiempo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que un proceso de desverticalización producido en el marco de una economía abierta no

27 En el caso de Brasil parece estar proliferando un proceso de desverticalización, terciarización, franchising, parcerías; aunque diversos estudios señalan que, con algunas excepciones en las que la motivación se encuadra en el nuevo paradigma tecno-organizativo, las grandes empresas enmarcan estas acciones en estrategias tendientes a reducir costos transfiriendo a terceros la ejecución de funciones correspondientes a las áreas de servicios (Ernst & Young y American Chamber of Commerce for Brasil 1990 y Presidencia da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos 1992, Bercovich 1994). A su vez, la mayoría de las empresas grandes encuentran dificultades para desarrollar redes de subcontratistas Pymes por la ausencia de modernos instrumentos de gestión en las segundas (planificación de la producción y ventas, control de stock, técnicas de marketing, informatización, sistemas de evaluación de la productividad y la calidad) (Bercovich 1994).

necesariamente implica un aumento de la demanda nacional/regional de bienes intermedios dado que estos productos pueden ser sustituidos por la oferta importada extrarregional.

En el caso de Brasil, el proceso de reestructuración de las grandes firmas se acentúa a partir de 1990 y es detonada por la amenaza de una mayor exposición internacional que deviene tanto de la apertura de dicha economía,²⁸ como de la caída en el nivel interno de actividad que atraviesa la misma (Azevedo de Souza 1993). Estas firmas se vieron impulsadas a defenderse de la situación reformulando sus acciones estratégicas, renovando las prácticas de gestión internas (a partir de innovaciones organizacionales y de calidad total) y modificando el contenido de las relaciones con otros agentes económicos con la redefinición de la cadena de proveedores y subcontratistas vinculados por relaciones de compra-venta.²⁹ Así, a pesar de que la reestructuración de las Grandes firmas y la difusión de las innovaciones tecnológicas y organizacionales es lenta y más fuerte entre las ET, empiezan a tener un efecto importante sobre las PyMES como consecuencia de la desverticalización y reducción de niveles jerárquicos que posibilitan en forma conjunta un aumento de empresas de menor dimensión. Estos efectos de "spill-over" son la manifestación del carácter sistémico del cambio. Sin embargo este aumento es claramente de tipo selectivo, ya que mientras que algunas PyMES se crean y/o acceden a ser proveedo-

28 La apertura habría actuado en Brasil como un disparador que obligó a las empresas a reinvertir en la actividad productiva, siendo más eficaz que la tasa de interés como instrumento inductor de un proceso de inversión. El relanzamiento de la inversión productiva en los 90 estuvo motorizada además por i) la mayor exposición de los que ya exportaban pero ahora en una economía abierta, ii) la influencia de las casas matrices de ET, iii) la imposición de clientes internos y externos y iv) la necesidad de adoptar la ISO 9000 en las exportaciones a CEE.

Según Azevedo de Souza (1993) las estrategias defensivas de las firmas Grandes en Brasil no son sorpresivas si se tiene en cuenta su desempeño en los 80 cuando fueron abandonadas las apuestas en el aumento de mercados y se focalizaron en la valorización financiera, estrategia facilitada por la existencia de barreras a la entrada motivadas por la elevada protección externa.

29 En la primera etapa el ajuste tendió a centrarse en la reducción generalizada de personal (90% de las firmas redujeron su plantilla), la disminución de costos a partir de la terciarización y spin-off, desactivación de sectores, y por el corte de los gastos prescindibles.

res seleccionados otras son desplazadas hacia la fabricación de rubros con menor nivel de exigencia o simplemente desplazadas del mercado si no encuentran otro segmento en el que operar. En consecuencia, se va produciendo un aumento de la heterogeneidad entre firmas en términos de dinámica, trayectoria tecnológica futura, grado de afectación frente al proceso de apertura e integración, etcétera.

Por el contrario las evidencias acerca del comportamiento de los Grupos Económicos (Bisang 1994)³⁰ y en menor medida de las ET en Argentina no permiten inferir una tendencia hacia un mayor peso de las PyMES como consecuencia de los nuevos espacios generados por las firmas Grandes. En el caso de los Grupos, no parecían existir por el momento señales claras de desverticalización del proceso productivo, privilegiando las estrategias captadoras de renta en sectores de escaso predicamento técnico, escasamente transables y orientados preponderantemente al mercado local (Bisang 1994).

En la búsqueda de acciones para insertarse activamente en el nuevo escenario y superar las restricciones planteadas, las PyMES argentinas y brasileras (tanto productoras de bienes intermedios como finales) están comenzando a desplegar estrategias de cooperación empresarial con firmas de distinto tamaño, en particular de tipo binacional. Estos acuerdos se han visto beneficiados por la existencia de preferencias arancelarias y protocolos sectoriales que facilitan la inserción de las PyMES en el comercio binacional. Estas acciones constituyen un elemento central no sólo en las estrategias competitivas futuras de las PyMES de ambos países, sino además para las firmas de mayor tamaño, que visualizan la cooperación como una salida a los problemas de coordinación vinculados con la excesiva terciarización y como un mecanismo para asegurar la competitividad en el nuevo escenario.³¹

30 Los 35 grupos económicos más importantes de Argentina dan cuenta de una proporción similar al valor de producción del conjunto de las PyMES ocupando menos de un tercio de los puestos generados por éstas.

31 La excesiva generalización de servicios y trabajos externos aumenta para la firma que fragmenta el proceso productivo las tareas de coordinación de ocupaciones y funciones muy diversas pertenecientes a organizaciones con culturas empresariales y tecnologías muy diferentes (efectivos de la propia empresa, temporarios, servicios de conservación, manutención y limpieza, consultores, subcontratados, empleados de proveedores), y de elevada heterogeneidad. En la búsqueda por motivar e integrar en los objetivos de la organización a em-

En ese sentido los embrionarios acuerdos empresariales binacionales entre firmas argentinas y brasileras en los que participan PyMES están orientados a optimizar el posicionamiento de las firmas en el mercado y reflejan la necesidad de un replanteo de los esquemas tradicionales de funcionamiento económico, productivo y de gestión a nivel microeconómico y la ruptura del modelo de firma "aislada e independiente" predominante en las fases anteriores de la industrialización sustitutiva (CEPAL-Intal 1995, Gatto y Ferraro 1994, Yoguel 1995b).

Como consecuencia de la creciente importancia de los aspectos "no precio" en la competitividad de los productos, el intercambio está cada vez menos limitado a aspectos puramente comerciales. En ese sentido, para maximizar la utilización del mercado ampliado y satisfacer los nuevos requerimientos competitivos (calidad, diseño, servicios de venta y vinculación estrecha con los clientes) las firmas argentinas y brasileras están comenzando a desplegar estrategias de cooperación.

La cooperación empresarial es —en muchos casos—, un vehículo ideal para minimizar los costos de transición hacia la configuración de estructuras tecno-organizativas más estables en el largo plazo (Ciborra 1991) y constituyen un instrumento útil para adaptarse a la transitoriedad e incertidumbre de los procesos en marcha. En su gran mayoría constituyen iniciativas que permiten minimizar riesgos y disminuir los desembolsos de capital implícitos en estrategias no cooperativas.

La experiencia reciente de acuerdos binacionales con la participación de PyMES es ilustrativa sobre las consecuencias que a nivel del funcionamiento de las plantas producen los acuerdos de cooperación, incluso los de tipo comercial. Así, por ejemplo, algunos acuerdos de complementación comercial y productiva conducen a una mayor especialización productiva intraplanta sin disminuir el mix ofrecido por las firmas, permitiendo obtener economías de escala y de ámbito en forma simultánea.

Además de las ventajas comerciales, productivas y tecnológicas, las empresas se benefician con la obtención de ventajas dinámicas de tipo intangible que producen efectos sinérgicos tales como una mayor inteligencia de mercado y el logro de mejoras incrementales en la organi-

presas y personas que por definición están desintegradas, la cooperación empresarial puede jugar un rol significativo (Azevedo de Souza 1993).

zación de la producción como consecuencia del intercambio de experiencias con el socio. Entre éstas últimas destacan la implementación de sistemas de calidad, la mejora en la presentación de productos, la detección de errores de ergonometría y diseño, etcétera.

Si bien hasta el momento, se trata por lo general de intentos aislados e incipientes, poco generalizados en el sistema productivo, con alto grado de aleatoriedad tanto en los casos de fracaso como de éxito (CEPAL-Intal 1995), pueden convertirse en una alternativa estratégica que se generalice en los próximos años.³²

La necesidad de la restructuración no es sólo responsabilidad y competencia de la acción empresarial individual y de su conducta microeconómica. La transformación del sector industrial, y de las pequeñas y medianas firmas, es un punto crítico de encuentro entre lo macro y lo micro de una determinada sociedad, esto es, entre las políticas globales que regulan el comportamiento de los grandes precios de la economía y las políticas específicas que estimulan la transformación de subsectores y plantas industriales específicos; (Gatto, 1994). En ese sentido, el desafío de los próximos años es el de dar respuesta a la demanda de coordinación entre ambos planos a través del diseño de políticas públicas que hagan factibles procesos menos traumáticos de reconversión productiva no exclusivamente librados al juego de los mercados.

32 El aún embrionario desarrollo de la cooperación empresarial se explica por la historia previa de ambas estructuras industriales (herencia de estructuras y culturas empresariales cerradas con baja práctica de cooperación, integración vertical de procesos, elevados costos de transacción, falta de información en particular para localizar socios confiables), por la escasa experiencia institucional en llevar a cabo procesos de integración (bajo conocimiento de las normativas de cada país, demora en la puesta en marcha de estatutos de empresas binacionales, restricciones financieras para llevar a cabo emprendimientos conjuntos). Como resultado, las formas de mercado y de jerarquía tuvieron más desarrollo que las formas intermedias de coordinación de las transacciones (CEPAL-Intal 1995).

APENDICE ESTADISTICO

CUADRO 1. Distribución del valor de producción PyME en Argentina y Brasil en 1990 y 1992 según intensidad de comercio

	<i>Argentina</i>		<i>Brasil</i>	
	1990	1992	1990	1992
Elevada intensidad	23,9	45,2	28,0	33,6
Intensidad Media	58,1	50,1	56,0	55,6
Escasamente Transables	18,0	4,7	16,0	10,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de comercio exterior para Argentina y Brasil en 1990 y 1992 y Censos Económicos de ambos países a mediados de los 80.

CUADRO 2. Distribución del valor de producción PyME en Argentina y Brasil en 1990 y 1992 según sesgo del comercio exterior.

	<i>Argentina</i>		<i>Brasil</i>	
	1990	1992	1990	1992
Sesgo Importador	11,0	65,0	22,8	9,4
Sesgo Exportador	40,0	10,0	36,8	45,2
Sin sesgo definido	49,0	25,0	40,4	45,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de comercio exterior para Argentina y Brasil en 1990 y 1992 y Censos Económicos de ambos países a mediados de los 80.

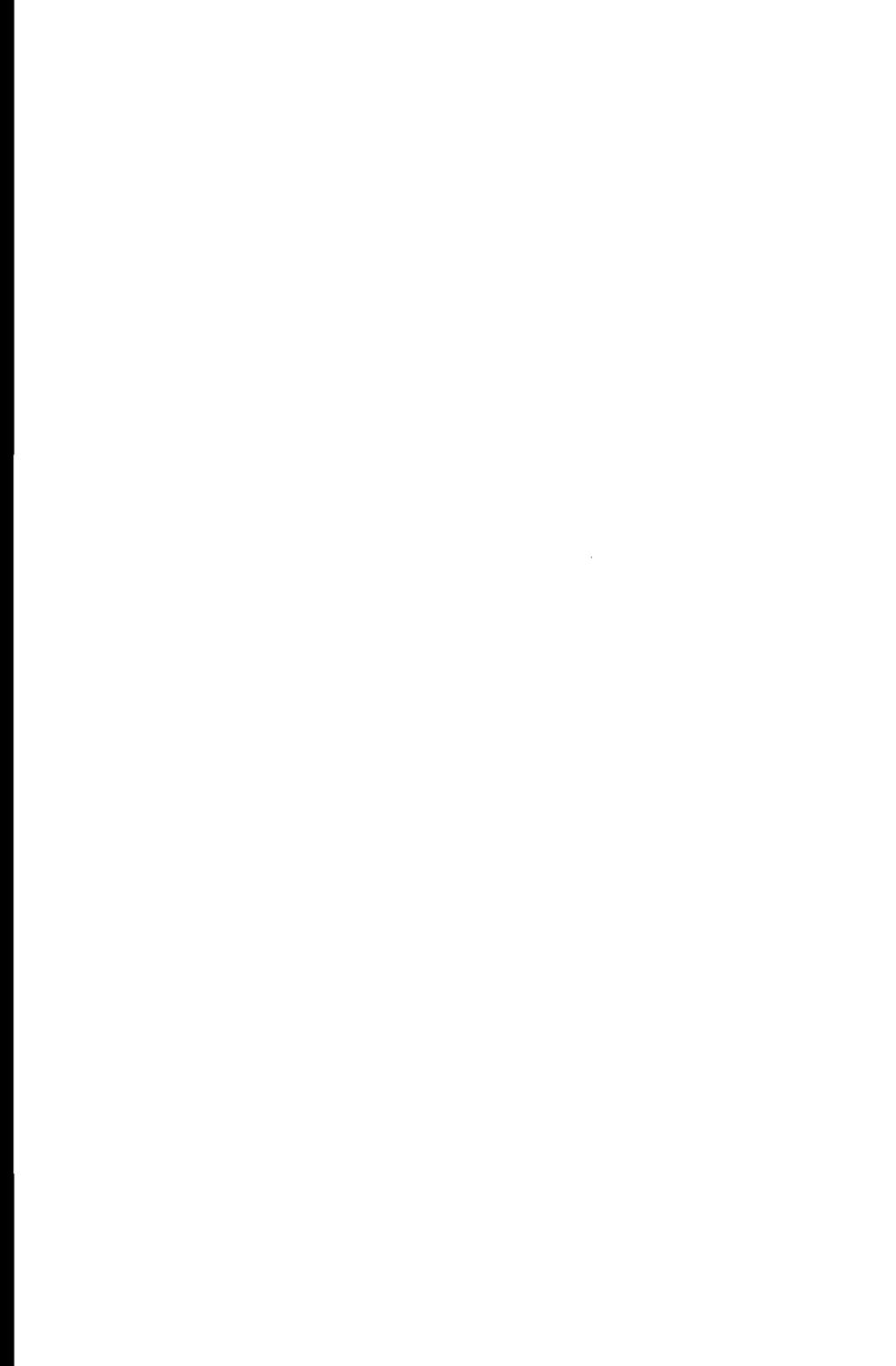
BIBLIOGRAFIA

- Azevedo de Souza María C., *Pequeñas y medianas empresas en la reestructuración industrial*, Universidad de Campinas, Brasil, 1993.
- Barcelos de Costa, A., *Competitividade da indústria del calçado, Estudo de competitividade da industria brasileira*, Campinas, Ministerio de Ciencia y Tecnología-FINEP-PADCT, Campinas 1993.
- Bastos Ribeiro V., *Competitividade do complexo textil, Estudo de competitividade da indústria brasileira*, Campinas, Ministerio de Ciencia y Tecnología-FINEP-PADCT, Campinas 1993.
- Bercovich N., *Cooperación empresarial entre PyMES brasileiras y argentinas. Primeras reflexiones que surgen del trabajo de campo en Brasil*, Proyecto INTAL-CEPAL sobre "Acuerdos empresariales en el Mercosur", mimeo, 1994.
- Bercovich N., *La competitividad de las PyMES metalmeccánicas de Santa Catarina*, mimeo, UFSC, Brasil, 1995.
- Bianchi P., "Needs and prospects in transnational services for the craftsman industry and small and medium sized firms", en European Community Conference about The transnational development of services for small and medium industries, Bologna, 1987.
- , "Structural Change and strategic behaviour: moving from mass-production to flexibility", en Bela Gold (Ed) *On the increasing role of technology in corporate policy*, Indersciences Enterprises Ltd., Ginebra, 1991.
- Bisang R., *Perfil tecno-productivo de los Grupos Económicos en la industria argentina*, Proyecto CEPAL-CIID, Santiago de Chile 1995.
- Brocco A. y Quintar A., *La competitividad de las pequeñas y medianas empresas productoras de muebles*, Programa CFI-CEPAL, mimeo, 1994.
- Camagni R., "Local milieu, uncertainty and innovations networks: towards a new dynamic theory of economic space", en: *Innovations Networks*, Ed. Camagni, Londres 1991.
- CEPAL, *Evolución de pequeñas y medianas exportaciones a Brasil*, Programa de Fortalecimiento de la Promoción de Exportaciones, Fundación Exportar, julio 1994, mimeo.
- CEPAL, *Restricciones de las firmas exportadoras pequeñas y medianas de bienes de capital y de equipo profesional y científico*, Programa de Fortalecimiento de la Promoción de Exportaciones, Fundación Exportar, octubre 1994, mimeo.

- CEPAL, *Exportaciones de empresas PyMES de manufacturas de cuero: Primeros resultados del trabajo de campo*, Programa de Fortalecimiento de la Promoción de Exportaciones, Fundación Exportar, octubre 1994, mimeo.
- CEPAL-INTAL, "Cooperación empresarial entre PyMES argentinas y brasileras: Primeras reflexiones que surgen de un trabajo de campo", INTAL-CEPAL, 1995 (en prensa).
- Cepeda H. y Yoguel G., *Las PyMES frente a la apertura y el proceso de integración subregional: Un desafío de reacomodamiento competitivo*, Documento de Trabajo N° 13, Unión Industrial, 1993.
- Ciborra C., *Aliances as learning experiments: Cooperation, competition and change in hightech industries*, en Mitelka (Ed), *Strategic Partnerships, States, Firms and International Competition*, Pinter Publishers, London 1991.
- Coutinho L. y Ferras J., *Estudo de competitividade da indústria brasileira*, Campinas, Ministerio de Ciencia y Tecnología-FINEP-PADCT, 1993.
- Chandler A., "The M form: Industrial Groups, American style", *European Economic Review* N° 19, 1982.
- De Souza R., *Competitividade da indústria de moveis. Estudo de competitividade da indústria brasileira*, Campinas, Ministerio de Ciencia y Tecnología-FINEP-PADCT, 1993.
- Ernst & Young y American Chamber of Commerce for Brasil, *Manufatura do classe mundial no Brasil. Um estudo da posição competitiva*, Brasil, 1990.
- Gatto F. *Los desafíos de la internacionalización y el MERCOSUR para las PyMES argentinas*, documento presentado al Seminario "Descentralización y Desarrollo", Agencia Española de Cooperación Internacional, Santiago de Chile, 1994.
- Gatto F. y Ferraro C., *Las PyMES en el MERCOSUR: Definiciones y primeras estimaciones*, Documento de Trabajo N° 34, CEPAL, Bs Aires, 1993.
- Gatto F. y Yoguel G., "Las PyMES argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica" en Kosacoff (Ed.) *El Desafío de la competitividad*, Alianza 1994.
- Kagami M., "Brazilian and Mexican small-scale enterprises: a case study", en *The voice of East Asia, development implications for Latin America*, Institute of Developing Economies, Japón, 1993.
- Kantis H., *La competitividad de las PyMES productoras de calzado*, Programa CFI-CEPAL, mimeo, 1993.

- Kantis H. y Yoguel G., *Eslabonamientos productivos y restricciones para el desarrollo de las PyMES metalmecánicas del Gran Buenos Aires*, Documento de trabajo N° 22,, Programa CFI-CEPAL, 1989.
- Kantis H., Moori-Koenig V. y Yoguel G., *Competitividad de las PyMES productoras de bienes de capital de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires*, Programa CFI-CEPAL, Documento de Trabajo Nro 34, 1993.
- Kantis H., Moori-Koenig V. y Brocco A., *Conductas estratégicas en las firmas PyMES*, CEPAL, 1995, mimeo.
- Lopez Garcia O., *Competitividade da indústria textil, Estudo de competitividade da indústria brasileira*, Campinas, Ministerio de Ciencia y Tecnología-FINEP-PADCT, 1993.
- Monteiro Bastos A., *Competitividade da indústria del vestuario, Estudo de competitividade da indústria brasileira*, Campinas, Ministerio de Ciencia y Tecnología-FINEP-PADCT, 1993.
- Moori-Koenig V. y Yoguel G.; *La competitividad de las firmas autoparlistas en el nuevo escenario de apertura e integración subregional*, Programa CFI-CEPAL, Documento de Trabajo Nro 30, 1992.
- Moori-Koenig V., Yoguel G., y Gatto F., *Reflexiones sobre la competitividad de las empresas PyMES en el nuevo escenario de apertura e integración. La situación de las firmas metalmecánicas*, Serie Integración Económica, Documento de Trabajo N° IE/03, Secretaría de Programación Económica, Buenos Aires, 1993.
- Moori-Koenig V., Quintar A. y Yoguel G., *Estrategias, gestión empresarial y posicionamiento competitivo en las PyMES*, CEPAL, mimeo, 1995.
- Moori-Koenig V. y Yoguel G., *Características estructurales de las firmas PyMES exportadoras argentinas*, Buenos Aires, mimeo, 1995.
- Nelson R., *Why do firms differ and how does it matter?*, CCC, Working Paper N° 91-7, University of California at Berkeley, Center in Research management, 1991.
- Nogueira H. y Vermulm R., *Desempeño y desafíos del sector metalmecánico brasileño*, Seminario sobre organización industrial, sistema innovativo y competitividad, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, 1994.
- Posthuma A., *Restructuring and changing market conditions in the Brazilian auto components industry*, Proyecto "Productive Reestructuring, Industrial Organization and International Competitiveness in Latin American and the Caribbean, CEPAL, Santiago de Chile, 1995.

- Présidencia da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos, *Qualidade e produtividade no meio empresarial*, Brasil, 1992.
- Quintar, A.(1993) *Pequeños y medianos empresarios industriales metal-mecánicos de Rosario*. Documento de Trabajo N° 38. Programa CFI-CEPAL, Buenos Aires.
- Sebrae, *Pesquisa nacional sobre competitividade industrial*; Brasil, 1990.
- Storey D., "The economics of smaller business: some implications for regional economic development", en Amin y Giddard (Ed.) *Technological change, industrial restructuring an regional development*, Londres, 1986.
- Szarka, "Networking and small firms", en *International Small Business Journal*, vol. 8 N° 2, Gran Bretaña, 1990.
- Yoguel G., *Diferencias de escala entre la industria brasilera y la argentina a mediados de los 80: Los desafíos de una economía abierta y de la constitución de un espacio común*, Universidad de General Sarmiento, Buenos Aires, 1995a, mimeo.
- , *Estrategias de cooperación empresarial binacional, el caso de las PyMES argentinas y brasileras*, Buenos Aires, 1995b, mimeo.



Se terminó de imprimir en el mes de
abril de 1996 en Imprenta de los
Buenos Ayres S.A.I.C., Carlos Berg 3449
Buenos Aires - Argentina

