

Compilador
Rafael Urriola

Políticas de industrialización en América Latina



O. Altimir
A. Solimano
D.M. Schydlofsky
M. Blomström

D. Glover
A. Aninat
L. Macadar
O. Dávila A.

A. Mancero S.
G. Salvador
G. Abril

caplaes 


ILDIS

Políticas de industrialización en América Latina

Compilador
Rafael Urriola

Políticas de industrialización en América Latina

Oscar Altimir
Andrés Solimano
Daniel M. Schydrowsky
Magnus Blomström
David Glover
Augusto Aninat
Luis Macadar
Oswaldo Dávila Andrade
Alfredo Mancero Samán
Galo Salvador
Galo Abril





Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS y del Centro de Planificación y Estudios Sociales, CEPLAES.

(c) ILDIS-CEPLAES, 1988

Edición a cargo de:
Santiago Escobar

Editor:
Amalia Mauro

Secretaria:
Vilma Suquillo

Fotocomposición y diseño:
Grupo Esquina Editores-diseñadores, S.A.

ILDIS, Av. Colón 1346, Telf.: 562-103, Casilla Postal 367-A
CEPLAES, Av. de los Shyris 218 y Eloy Alfaro, Telf.: 553-942, Casilla 6127 CCI
Quito-Ecuador

Las opiniones vertidas en este libro son de exclusiva responsabilidad del o los autores y, por lo tanto, no representan el criterio institucional del ILDIS sobre el tema.

Contenido

Presentación	7
PRIMERA PARTE	
Problemas teórico-metodológicos y experiencias en América Latina	11
1. Introducción a la primera parte <i>Rafael Urriola</i>	13
2. La encrucijada de la industrialización en América Latina <i>Oscar Altimir</i>	21
3. Industrialización, empleo y condicionantes macroeconómicos <i>Andrés Solimano</i>	37
4. La política industrial frente a las brechas del desarrollo económico <i>Daniel M. Schydrowsky</i>	47
5. El papel de las empresas transnacionales en las exportaciones de bienes industriales de América Latina y Asia <i>Magnus Blomström</i>	75
6. La investigación sobre política industrial en América Latina <i>David Glover</i>	101
7. Los efectos de las políticas neoliberales sobre la industrialización en Chile <i>Augusto Aninat</i>	113
8. Uruguay: Fomento de exportaciones industriales y distribución de ingresos <i>Luis Macadar</i>	129

SEGUNDA PARTE

La experiencia ecuatoriana	147
1. Introducción a la segunda parte	
<i>Rafael Urriola</i>	149
2. Reorientación de la política económica ecuatoriana: propuestas y perspectivas relativas al sector industrial	
<i>Oswaldo Dávila Andrade</i>	153
3. Industrialización, desarrollo y democratización	
<i>Alfredo Mancero Samán</i>	163
4. Reorientación de las políticas de industrialización	
<i>Galo Salvador</i>	171
5. Fomento industrial y desarrollo económico en el Ecuador: una evaluación de la Política de Incentivos (1972-1986)	
<i>Galo Abril y Rafael Urriola</i>	185

Presentación

La discusión acerca de las políticas de industrialización en América Latina adquiere, una vez más, trascendental importancia frente a los numerosos desafíos que enfrentan los países latinoamericanos respecto a su desarrollo.

El replanteo del desarrollo latinoamericano debe ser considerado en una doble dimensión: externa e interna. En el primer caso se trata de pensar cómo superar el endeudamiento de los países de la región y reflexionar sobre las modalidades de inserción de América Latina en la economía mundial, habida cuenta de los cambios de orientación en los procesos económicos y la revolución tecnológica que se observa en los países centrales.

En el plano interno, los retos no son menos serios. Condiciones como la integración, ampliación del mercado, las reformas educacionales, las modernizaciones inducidas desde el Estado, que entre otras, dinamizaron el desarrollo de la región hoy están agotadas. Esto supone que los países del área deben realizar un gran esfuerzo creativo para salir del viejo camino del desarrollo, y, a pesar de los profundos desequilibrios sociales y económicos, intentar vías de crecimiento y desarrollo.

Dentro de los planteamientos generales que se proponen destaca con particular importancia el debate sobre la interrelación de la política macroeconómica de corto y largo plazo con las políticas e incentivos específicos de fomento a la industrialización, como una de las vías para el logro de los objetivos de un desarrollo alternativo.

El tema debe ser analizado con mucho cuidado, sobre todo porque las particularidades de cada país exigen minuciosas revisiones. Para el Ecuador, esta tarea es urgente y delicada, no sólo por el reciente cambio de administración que pone en juego nuevas proposiciones para superar la crisis económica del país, sino porque el proceso de industrialización ha sufrido graves distorsiones a partir de incentivos y políticas indiscriminadas de desarrollo industrial.

Ese proceso sólo puede ser llevado adelante, evaluando los resultados alcanzados por las políticas económicas implementadas en los países latinoamericanos en las últimas décadas y, en particular, la de incentivos al fomento industrial; priorizando la elaboración y presentación de propuestas alternativas.

Con tal objetivo se realizó en Quito, Ecuador, a fines de 1987 el Seminario: Experiencias y Perspectivas de la Política e Incentivos de Fomento Industrial, cuyas principales conclusiones se resumen en esta compilación. El interés primordial de los trabajos presentados es introducirnos al debate sobre el tema en la búsqueda de aportes al diseño y adopción de nuevas políticas.

Dr. Alexander Kallweit
Director del ILDIS

Econ. Francisco Carrión
Director de CEPLAES

Agradecimientos

El Centro de Planificación y Estudios Sociales, CEPLAES, y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, agradecen el auspicio y la subvención otorgada por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID, Ottawa, Canadá, para la realización del Seminario "Experiencias y perspectivas de la política e incentivos de fomento industrial" en octubre de 1987, cuyas ponencias se incluyen en el presente volumen. El CEPLAES reconoce de manera especial el apoyo que brinda el CIID a la investigación que lleva a cabo sobre la eficiencia de los incentivos de fomento industrial en el Ecuador, parte de la cual se recoge en esta publicación.

PRIMERA PARTE

**Problemas teórico-metodológicos
y experiencias en América Latina**

Introducción a la primera parte

Rafael Urriola

La discusión sobre políticas de industrialización implica en primer lugar plantearse los desafíos que enfrenta el desarrollo de los países de América Latina en su doble dimensión: externa e interna. De ello nos da cuenta el artículo de Oscar Altimir.

Sin duda, superar en el aspecto externo el enorme endeudamiento de los países de la región y la reversión del flujo de capitales, que actualmente favorece a los acreedores, constituye un eslabón decisivo para replantear el desarrollo. De manera menos evidente, pero con efectos igualmente inquietantes, es necesario reflexionar sobre las modalidades adecuadas de la inserción de América Latina en la economía mundial que se caracteriza por dos aspectos centrales. De una parte, la desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía y las consecuentes frustraciones en el rol hegemónico que se atribuyó al desempeño de la economía de Estados Unidos de la cual se esperaba un efecto “locomotora” sobre el resto del mundo. Por otra parte, la revolución tecnológica que está ocurriendo en los países centrales (robotización, automación, biogenética, etc.) impone un nuevo dinamismo y una nueva óptica a las relaciones internacionales, principalmente, redefiniendo las concepciones estáticas de las ventajas comparativas y obligando a destinar esfuerzos y recursos para limitar los sesgos de retraso que caracterizan los esquemas predominantes de adopción y adaptación tecnológica en América Latina.

En el plano interno, los desafíos son igualmente de envergadura. Es evidente que los impulsos y condicionantes estructurales y coyunturales que dinamizaron el desarrollo de la región en la fase de pre-crisis virtualmente se han agotado. Esto implica una enorme capacidad creativa de innovación y de imaginación para salir de los marcos que orientaron un estilo de desarrollo que, finalmente, fue generador de desequilibrios estructurales sustantivos. El debate sobre la neutralidad de

las políticas económicas recobra vigencia en tanto las ideas de crecimiento con equidad, satisfacción de necesidades del conjunto de la población, autonomía, pluralismo y gestión democrática no aparecen resueltos sino más bien exacerbados por las políticas implementadas en los últimos años en muchos países del área.

Sin embargo, el instrumental analítico y de medición de políticas se ha desarrollado con gran vigor en los últimos años sugiriendo la necesidad de superar antinomias inútiles tales como las de crecimiento "hacia adentro" o "hacia afuera", sustitución de importaciones o promoción de exportaciones, tecnologías apropiadas o tecnologías de punta, etc. Lo que nace de la situación actual es una gran interrelación (o encadenamientos) de las políticas económicas tal que la política de desarrollo industrial está inserta en un cuerpo de tipo macroeconómico que abarca, a otros sectores.

En este sentido, la noción de articulación es de suma importancia y en ella se plasma la posibilidad de avanzar por un sendero de aumento de competitividad a nivel internacional, lo cual constituye una de las medidas de inserción y éxito en el plano económico general. El progreso técnico y la constitución de capacidades tecnológicas locales, permiten articulaciones dinámicas que, a su vez, redefinen las ventajas comparativas de tal modo de aprovechar simultáneamente los logros existentes en cuanto a competitividad internacional con los que surgen del trabajo tecnológico emergente.

Sin embargo, los planteamientos estratégicos generales sintetizados en el artículo de Oscar Altimir invitan a un debate también de gran relevancia como es el de la interrelación de la política macroeconómica de corto y largo plazo con las políticas e incentivos específicos de fomento a la industrialización.

Para Andrés Solimano, el punto de partida de este vínculo es la existencia de severas restricciones externas y una alta tasa de desempleo. En tanto la industria es una potencial generadora de divisas vía exportaciones o sustitución de importaciones y ha mostrado una cierta capacidad de generar empleos aparece ampliamente justificado el tratamiento específico de la industrialización. Sin embargo, para lograr eficacia en estas metas es necesario diversificar la estructura exportado-

ra, intensificar el componente industrial de la misma y priorizar aquellas que tienen mayor valor agregado nacional.

Estos objetivos están directamente interrelacionados con el manejo de la política económica y, particularmente con tres precios claves para el éxito de una estrategia de promoción de exportaciones: la tasa de cambio real, la estructura arancelaria y los precios reales de los bienes primarios o la estructura de los términos del intercambio.

Así, cuando se usa la tasa nominal de cambio con fines de estabilización inflacionaria se arriesga atrasar el ajuste del precio de la divisa, lo que desincentiva las actividades exportadoras y de sustitución de importaciones. Esto se aborda para el caso ecuatoriano en el artículo de Galo Abril y Rafael Urriola. En cuanto a los aranceles muy altos que imponen, a su vez, altas tasas de protección efectiva, propenden también a deprimir las exportaciones en la medida que la tasa de cambio real de equilibrio tiende a ser subvaluada para los productores locales. Sin embargo, no escapa a esta reflexión una elemental moderación en la desgravación arancelaria tanto para efectos de protección sobre industrias "nuevas" como para evitar colapsos irreversibles en el patrimonio productivo nacional a causa de la falta de competitividad como lo señala Augusto Aninat en su artículo sobre la experiencia chilena.

En fin, en el caso de economías exportadoras de recursos naturales, un alza del precio internacional del bien exportable puede dar señales de variaciones en los precios relativos internos en desmedro de la industria, lo que aconsejaría mecanismos de estabilización de los precios internos de dicho bien para no perjudicar a la industria.

También es importante resaltar que las políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste han tenido a menudo efectos recesivos sobre la economía y consecuentemente sobre la producción industrial; es decir, las políticas que cubren tasas de cambio, salarios reales, tasas de interés, etc., pueden traer aparejados cambios en la estructura de precios relativos afectando la rentabilidad del sector industrial. Entonces, no parece conveniente adoptar los planes estabilizadores ortodoxos basados en desaceleraciones bruscas de la demanda agregada. También los programas de ajuste han tenido efectos negativos, en particular sobre la inversión tanto productiva como de infraestructura y formación tecnológica.

En este contexto, la evaluación que realiza Daniel Shydlosky sobre experiencias y aplicaciones de incentivos supone que la situación “normal” en la región es la de desequilibrios, en la que permanentemente se está enfrentando tensiones e insuficiencias. La política económica, está orientada justamente, a reducir brechas a través del uso de incentivos.

Uno de los aspectos más notables es el uso de la tasa de cambio como medida de promoción. A diferencia de los aranceles que son extremadamente selectivos –salvo en el caso obvio de arancel plano– se puede devaluar provocando el mismo efecto que una alta tasa de arancel, pero permitiendo un mejoramiento de las condiciones internas para producir. Asimismo, la protección tiene efectos distributivos de ingreso en favor de las empresas nacionales y aparece con un sesgo antiexportador en la medida que no desarrolla la competitividad internacional y provoca una elevación de los costos para los usuarios. En definitiva, lo que se llama aranceles es solamente devaluación selectiva.

Por otra parte, esta complicada estructura arancelaria paradójicamente crea una ilusión de ineficiencia en la medida que los costos de producción están recargados por estas tarifas, lo que produce una especie de convicción generalizada de ineficiencia que es sentida aun por los propios empresarios. Ante esta situación se ha enfocado la solución a través de los aranceles planos y bajos lo que reduce la posibilidad de visualizar ventajas comparativas dinámicas con sus efectos de aprendizaje, de crecimiento y de externalidades.

La solución de mercado supone perfecciones inexistentes y una fundamental es la de información. Tampoco hay mercado perfecto de mano de obra ni de créditos ni de divisas. Es en este contexto que hay que diseñar una política selectiva industrial de incentivos. Los objetivos fundamentales de esta política serían: 1) Compensar las discrepancias entre rentabilidad privada y rentabilidad económica nacional; 2) compensar las externalidades, es decir, los costos del entorno (falta de información, de infraestructura, etc.) para la empresa; 3) anticipar costos y rentabilidad futura. Si bien estas metas son ambiciosas merecen profundizarse con base en las técnicas existentes (costo social de la divisa, costo a precios sociales, etc.). De estos cálculos, sobre los que hay estudios realizados en varios países –incluso Ecuador–, se puede confor-

mar un paquete de incentivos que otorgue fracciones diferenciadas de subsidios o franquicias según el impacto específico de las tasas de cambio, aranceles, tasas de interés, etc. en cada empresa o subsector.

La complejidad de la tarea propuesta es evidente y resalta en primer lugar la enorme debilidad de las estadísticas nacionales disponibles, la heterogeneidad estructural de las ramas, las imprevisiones propias de un mundo cambiante, etc. Por ello, la optimización debe ser mediatizada con criterios racionales posibles. Entre estos cabe destacar la necesidad de dar un mayor uso a la capacidad instalada ociosa por la vía de la intensificación de turnos. También la política selectiva puede revertir el sesgo antiexportador mediante compensaciones adecuadas, para incursionar en mercados alternativos. Hay que desarrollar patrones tecnológicos que combinen tecnologías de punta con criterios de adaptación tecnológica. Todo ello debe impulsarse en un esquema de gran flexibilidad, muy sensible a las correcciones, pero donde los mecanismos de cambio de las políticas tengan también una lógica conocida por los agentes.

En la perspectiva de la industrialización y a causa de los grandes problemas de financiamiento externo, se ha insistido en muchos países en recrear las condiciones de la inversión extranjera a fin de cumplir los objetivos de industrialización. Se espera que su implantación en la región ayude al desarrollo de las exportaciones, por lo tanto, a la obtención de divisas; a la transferencia de tecnología y la creación de empleos. Magnus Blomstrom, a partir de datos estadísticos sobre Japón y Estados Unidos, muestra que las empresas transnacionales (ET) son más capaces que las locales en la mantención de los mercados externos aun en épocas de crisis. En México, por ejemplo, se verifica que el crecimiento de exportaciones está siendo realizado por esas empresas. Sin embargo, esta relación es diferente a la de los países del sudeste asiático en que son las empresas locales las que han tomado la vanguardia en la entrega de bienes manufactureros exportables. El rol de las ET puede ser entonces, el facilitar a corto plazo el crecimiento de una industria exportadora por los contactos comerciales y la reducción de trabas —arancelarias y no arancelarias— que logran en sus países de origen.

Ciertamente, la experiencia latinoamericana manifiesta un escaso rol de las ET en el proceso de transferencia de tecnología. Cabe men-

cionar otra vez lo sucedido en países asiáticos donde éstas ayudaron a las empresas locales en todo el espectro del proceso de aprendizaje de la tecnología y en la calificación de la mano de obra; de tal modo que las ET se veían obligadas a introducir tecnologías más modernas que acentuaban nuevamente el proceso de aprendizaje local. En general, hay elementos en la estrategia de los países asiáticos que podrían ser de gran utilidad en la elaboración de políticas en América Latina.

De hecho, las estrategias y las medidas de incentivos o compensatorias se inscriben más en el marco de la economía política que en el de la teoría económica pura. Como se explica en el artículo de David Glover, en lo realizado en cada país hay una estructura compleja de incentivos que no son siempre consistentes y en cualquier caso, ponen en juego intereses contrapuestos. En este sentido cabe demandar a veces a los políticos que piensan como economistas y viceversa. Resurgen múltiples desafíos en la difícil coyuntura actual, entre los cuales se destaca la necesidad de entregar al aparato público criterios técnicos consistentes para la toma de decisiones. Asimismo es imprescindible una reflexión acorde con las nuevas condiciones en cuanto a la integración que también ha sido postergada por la escasez de acuerdos políticos. En fin, el carácter articulador de las políticas que necesita la región pone el énfasis en el desarrollo de sectores colaterales de fundamental importancia para la industria como son los servicios, las comunicaciones y la comercialización. Lo que surge claramente del debate que recoge este volumen es la necesidad de investigar en muy diversos campos para que, en el intercambio de ideas, proposiciones y experiencias, se pueda escoger alternativas viables y coherentes en relación con las particularidades nacionales de cada país.

En función de este intercambio de experiencias se escogió el caso chileno, conocido por su liberalismo extremo tal como se describe en el artículo de Augusto Aninat. El hecho de que sea un caso atípico y con escasos éxitos que exhibir no implica que no deje lecciones de importancia.

En primer lugar, en este país se puso en juego la capacidad del mercado para liderar la dinámica productiva; no obstante, se provocaron desequilibrios mayores que en el pasado, obligando a correcciones, quizás tardías si se mira el costo social en términos de pérdida absoluta

de capacidad productiva y desperdicio en el uso de mano de obra nacional.

Pese a las decisiones ideológicas explicitadas en el modelo inicial no hubo estabilidad en las reglas del juego; confundiendo estabilidad con rigidez, lo que provocó gran incertidumbre en los agentes económicos. Asimismo, el retiro de la intervención estatal desarmó a la sociedad de los instrumentos normales en las economías modernas para corregir desequilibrios. La idea de neutralidad implícita en una posición espectadora por parte del Estado fue rechazada por los acontecimientos, insinuándose más bien la necesidad de selectividad que para Chile puede resumirse en desprotección gradual y en esfuerzos sustantivos para mejorar la estructura de ahorro nacional así como en la creación de un notable apoyo público en las áreas de ciencia, tecnología y educación.

En Uruguay, como señala Luis Macadar, el experimento neoliberal tiende a abandonarse con el fin de la dictadura. Sin embargo, queda una sensación de insuficiencia en cuanto a los esquemas actuales de fomento industrial para mejorar la competitividad, la inserción internacional o la generación de empleos.

Un aspecto altamente relevante de lo observado en Uruguay con respecto a las políticas de incentivos, es el carácter regresivo concentrador en la distribución de ingresos lo que, además, no genera transformaciones en la base productiva ni ha representado un impulso suficiente para mejorar las tasas de inversión.

De aquí la necesidad de reorientar las políticas de incentivos en la perspectiva de cambiar el marco general dentro del cual se definen estos instrumentos. Esto implica la elaboración de marcos conceptuales que permitan seleccionar actividades prioritarias para la industrialización; elegir los incentivos de mayor eficacia y aptitud para lograr los objetivos generales y, crear los mecanismos de evaluación de los efectos de los incentivos en el conjunto de la economía.

La encrucijada de la industrialización en América Latina

Oscar Altimir*

*Comisión Económica para
América Latina y el Caribe
(CEPAL)*

Esta exposición pretende plantear algunas reflexiones de tipo estructural, en un contexto de perspectiva histórica, sobre los procesos de industrialización en América Latina, que sirvan de marco a una discusión más detallada sobre las políticas industriales y sus efectos.

El título, deliberadamente dramático, obedece a la percepción de que el desarrollo y la industrialización en América Latina están actualmente en una encrucijada frente a la cual es posible adoptar tres actitudes diferentes. La primera consiste, simplemente, en persistir en el estilo de desarrollo e industrialización de posguerra, que ha desembocado sistemáticamente en desequilibrios estructurales. La segunda conduce al desmantelamiento de capacidades productivas, mucho más allá de lo que podría considerarse tolerable y necesario en cualquier proceso de reestructuración; este camino resulta regresivo, tanto desde el punto de vista histórico como en sus consecuencias políticas y sociales, así como en términos de equidad. La tercera es una reorientación positiva del desarrollo y de la industrialización, en procura de un estilo que mejore la inserción internacional a largo plazo y permita superar la desarticulación económica y social.

Obviamente, esta última es la única actitud madura, pero implica enfrentar desafíos externos e internos de enormes dificultades. En el plano externo, en primer lugar, la pesada deuda externa que se inscribe en un proceso de cambios de los flujos internacionales de capital.

* Las opiniones vertidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y de ninguna manera comprometen a la Organización a la que pertenece.

Pero también nuestras economías se enfrentan a la desaceleración del crecimiento de la economía mundial que, por momentos, adquiere características críticas. Por fin, es necesario considerar la revolución tecnológica que está ocurriendo en el mundo y las consiguientes transformaciones en el patrón de ventajas comparativas. En conjunto, se trata de reinsertarse en un sistema mundial que está sufriendo profundas transformaciones estructurales.

En lo interno enfrentamos, en primer lugar, las propias características de nuestro estilo de desarrollo y sus desequilibrios estructurales, resistentes a la aplicación de recetas simples (peor aún si son simplistas). A este marco estructural se agrega el agotamiento de los impulsos de crecimiento —derivados de las modalidades nacionales de funcionamiento del estilo— en la situación actual de nuestras economías, de crisis larvada en un mundo en rápida transformación.

Es necesario, por lo tanto, replantear las estrategias de industrialización y crecimiento de nuestros países en función, simultáneamente, de:

1. Objetivos y metas de desarrollo que contemplen el logro progresivo de mejores condiciones de equidad, autonomía y pluralismo democrático,
2. los requisitos estructurales para una industrialización exitosa, así como de los que tiene que cumplir el proceso de industrialización para, a su vez, alimentar procesos de desarrollo sostenido y,
3. al mismo tiempo, en términos de lineamientos con viabilidad política y efectividad económica.

De estas reflexiones surgen dos preguntas básicas : ¿qué ha pasado con la industrialización en nuestros países? y ¿hacia dónde y sobre qué bases habría que reorientar los procesos de industrialización?

1. Promesas y realidades del proceso de industrialización en la posguerra

a) Promesas de la industrialización en la posguerra

En esta sección se intenta una síntesis de lo que han sido las promesas y realidades de la industrialización latinoamericana.¹ Las propuestas de industrialización que se hicieron en América Latina en la inmediata posguerra, se fundamentaron en la necesidad de superar las limitaciones del anterior modelo de crecimiento, basado en exportaciones primarias, que generaba fuertes disparidades de productividad entre los sectores exportadores y los de consumo interno. Se presentaba, en ese modelo de crecimiento "hacia afuera", una doble dependencia frente al exterior. De un lado, una subordinación dinámica, en la medida en que el crecimiento dependía de las exportaciones primarias y éstas de las alternativas de la demanda de los países industriales. De otro lado, el deterioro de los términos del intercambio intensificaba una apropiación desigual del progreso técnico. El modelo adolecía, así, de deficiencias estructurales: en el frente externo, por la tendencia del crecimiento a estrangularse por falta de poder de compra externo; en el frente interno, por los reducidos estímulos a la inversión y al mejoramiento de la productividad.

Se interpretaba, así, que la inserción internacional del modelo de crecimiento basado en las exportaciones primarias trababa las perspectivas de desarrollo por las tendencias al estrangulamiento externo, por las diferentes elasticidades-ingreso de la demanda de productos primarios en relación con los productos industriales, por la sustitución tecnológica de recursos naturales y por el deterioro adicional de los términos del intercambio atribuible a la diferente organización en los países industriales y en los periféricos, de los mercados de productos primarios y manufacturados y de los mercados de trabajo.

1. Las generalizaciones en que se incurren en el texto de ninguna manera pretenden desconocer las peculiaridades nacionales, que son de considerable importancia. Por esto resulta pertinente referirse a "los procesos de industrialización de América Latina", en plural más que en singular, como si se tratara de un proceso de despliegue uniforme a través de la región.

Detrás de las propuestas de industrialización había implícita, por otra parte, una crítica tanto a la división internacional del trabajo históricamente consolidada, como al estilo de desarrollo interno emergente del modelo de crecimiento basado en exportaciones primarias, con su bajo dinamismo y escasos encadenamientos internos y los consiguientes bajos niveles de ingreso, inequitativamente distribuidos, con mercados internos subdesarrollados, que limitaban las posibilidades de industrialización. Se esperaba que la industrialización sustitutiva aliviara las restricciones externas y trajera consigo una mayor independencia, orientando el desarrollo "hacia adentro". Se confió en que la industrialización provocaría una creciente dinámica de inversiones encadenadas de tal modo que con una cierta protección inicial, progresivamente decreciente, se pudiera llegar a una situación de crecimiento industrial autosostenido y, ulteriormente, a niveles de competitividad que posibilitaran las exportaciones manufactureras. También se esperaba que los mayores dinamismo y homogeneidad del aparato productivo implicaran estímulos al proceso de acumulación y de progreso técnico. De manera general, la industrialización y los consiguientes aumentos de productividad deberían asimismo ayudar a una mejor distribución del ingreso. También se pensó que la modernización económica impulsaría la modernización política.

b) Ritmo y transformaciones de los procesos de industrialización

A grandes rasgos, éstas eran las promesas o esperanzas del modelo de crecimiento "hacia adentro" propuesto, basado en la industrialización.² Algunas de estas metas fueron alcanzadas, pero también son palpables los desequilibrios estructurales que configuraron la crisis de este modelo.

Se asistió a una etapa prolongada de dinamismo en la industrialización latinoamericana que alcanzó en promedio un 7% anual de crecimiento entre 1950 y 1980. Por cierto, hay diferencias en los ritmos de crecimiento por países. Por ejemplo, Brasil, aun incluyendo el último

2. Mal llamado "de industrialización sustitutiva"; aunque éste era uno de sus rasgos; lo que caracterizaba más profundamente la propuesta era la reorientación del crecimiento basándolo en el dinamismo del mercado interno, en un proceso acumulativo de industrialización, elevación de la productividad y de los ingresos.

período (1981-1986), se industrializó a un ritmo de 8% anual, lo que significa que la dimensión real del mercado industrial brasileño es hoy 13 veces mayor que en 1950. Otros países (Ecuador, México, Venezuela, Colombia y algunos de Centroamérica) han aumentado su producción industrial entre 5% y 7% anual en el período 1950-1986; es decir, la dimensión de sus sectores industriales se ha amplificado entre 6 y 10 veces en el período. Otros (Perú, Paraguay, Guatemala, El Salvador) crecieron a ritmos algo menores al 5% anual. Finalmente, dos grupos de países exhiben tasas medias de crecimiento de entre 1.5% y 3.5% anual, a lo largo del período de posguerra: de una parte, los países del Cono Sur (Argentina, Uruguay y Chile) y, por otro lado, Bolivia y Haití; en estos países, que sólo se asemejan por este indicador, la dimensión real del sector industrial, en 30 años, sólo se ha multiplicado por dos o tres veces.

En definitiva, la diversidad en los niveles de industrialización de los países de la región no puede ocultar que el ritmo general del proceso ha sido notable, manifestándose en la participación creciente del valor agregado manufacturero con respecto a la producción total. En efecto, entre 1950 y 1980 la tasa de crecimiento industrial de América Latina ha sido superior en 16% a la tasa de crecimiento económico general. Esta situación viene erosionándose desde la década de los años 70, en la que la tasa de crecimiento industrial fue sólo 9% superior al promedio económico global, para desembocar en la situación actual, en que la industria ha sufrido un retroceso mayor que el conjunto de la actividad económica, en la mayoría de los países de la región.

El crecimiento industrial de posguerra trajo consigo importantes transformaciones en los perfiles industriales de los países, acrecentándose la importancia de la producción de bienes intermedios y de las industrias metalmecánicas, cuyo crecimiento relativo ha estado muy vinculado a la instalación de la industria automotriz. También, entre los indudables logros del proceso, se puede destacar la conformación de un empresariado industrial complejo y diversificado, en algunos países los efectos positivos en la generación directa e indirecta de empleos, la capacitación de la mano de obra y algunos notables avances en la constitución de capacidades tecnológicas locales.

c) **Estilo de desarrollo e industrialización: raíces estructurales de la crisis**

Simultáneamente se presentaron ciertos rasgos estructurales negativos o, al menos, persistieron las limitaciones al crecimiento de períodos anteriores. En primer lugar, pese al significativo esfuerzo de industrialización, la participación en el comercio internacional sigue haciéndose efectiva a través de exportaciones primarias de recursos naturales, lo que implica que el impulso externo continúa dependiendo de esas exportaciones y de la incertidumbre de sus precios.

En segundo lugar, el dinamismo interno de las economías se sustentó básicamente en la expansión del consumo, tanto privado como del gobierno, que seguía el ritmo del rápido aumento de los ingresos internos y de la transformación de los patrones de consumo, que han mostrado ser altamente imitativos de la canasta de consumo de los países más avanzados. Esta situación puede interpretarse como negativa, en la medida que no guarda relación con la incorporación del progreso técnico y la valorización de la tecnología, como ha sucedido en otros países que han pretendido copiar estos patrones de consumo.

Otra característica del proceso latinoamericano de desarrollo es que la industrialización ha permanecido sujeta al mercado interno, prolongándose la protección más allá de cualquier plazo razonable de aprendizaje industrial y tecnológico. Este proteccionismo y el carácter imitativo de los patrones de consumo coadyuvieron en impulsar una incorporación de técnicas costosa, superficial y poco afianzada en capacidades tecnológicas locales.

Por otra parte, el estilo de desarrollo de posguerra ha tenido un carácter excluyente, con la consecuencia de que las desigualdades iniciales en el ingreso y en el bienestar se han mantenido o se han agravado. El alto costo relativo de la tecnología implantada y de la inversión por unidad de producto hace que el consumo se irradie de "arriba hacia abajo"; por ejemplo, el automóvil llega hasta los grupos medios-altos; los electrodomésticos hasta los sectores urbanos; la vestimenta hasta los grupos rurales, etc. Este patrón es estructuralmente excluyente, en la medida en que los recursos de inversión y tecnología que serían necesarios para extender la canasta de consumo al conjunto de la población, son desproporcionadamente superiores a la capacidad de ahorro inter-

no y a los niveles de productividad en que se sustenta, lo que redundando en los desequilibrios estructurales que se observan. Estos desequilibrios y la utilización poco prudente de recursos externos para mantener los niveles de producción y consumo correspondientes a esos patrones, constituyen el trasfondo de la actual crisis financiera.

Otro rasgo sobresaliente del proceso de industrialización es la desarticulación del aparato productivo, que se refleja en la insuficiencia de vínculos intersectoriales e intrasectoriales tanto entre ramas como entre empresas. En alguna medida, esta desarticulación explica la insuficiencia en la capacidad de producción de bienes de capital, lo que implica, a su vez, insuficiencias en el dominio de la tecnología. Si bien es cierto que no todos los países pueden incorporar en el mediano plazo una amplia gama de producción de bienes de capital, no puede olvidarse que el desarrollo en estas actividades supone la constitución de capacidades locales con dominio sobre la respectiva tecnología incorporada a los bienes de capital y, por lo tanto, la capacidad de adaptarla, superando el esquema de incorporación tecnológica superficial, que, adicionalmente, ha descansado en las empresas transnacionales para incorporar tecnología sofisticada.

Este tipo de articulación tiene efectos perversos sobre el conjunto del aparato productivo. De una parte, porque las relaciones tecnológicas más dinámicas se realizan entre filiales o entre filial y matriz de las transnacionales, limitando la propagación del progreso técnico. Por otra parte, se esperaba que las industrias básicas operaran una irradiación de progreso técnico. Al no ocurrir así, se ha invertido el problema, de tal modo que estas industrias, en la práctica, diseminan falta de competitividad sobre el aparato productivo. En este círculo vicioso no se generan los incentivos a la inversión que, normalmente, significan las economías externas de un proceso de industrialización razonablemente articulado. En consecuencia, las decisiones de inversión están condicionadas por rentabilidades privadas aisladas, con escasas posibilidades — aun en un horizonte de largo plazo — de apropiarse de economías externas generadas por otras inversiones, privadas o públicas.

Otro rasgo característico de la industria es su falta de competitividad, lo que está relacionado con la orientación fundamental de la producción hacia el mercado interno y con la falta de articulación. La expe-

riencia de algunos países recientemente industrializados³ muestran que la articulación es un prerrequisito para lograr niveles estables de competitividad, más allá de los estímulos temporarios de las devaluaciones y como sustrato real del incentivo representado por un tipo de cambio elevado.

En fin, no puede olvidarse entre los rasgos estructurales de la industrialización latinoamericana, la fragilidad de la capacidad empresarial, tanto para realizar un proceso sostenido de acumulación reproductiva como para la permanente incorporación de innovaciones. Este empresariado frágil se halla, por otra parte, en los diversos países de América Latina, en una relación simbiótica con el Estado, también estructuralmente frágil pese a sus dimensiones aparentes.

De manera muy breve es preciso agregar algunos rasgos coyunturales que se hacen presentes en la actual crisis y que profundizan las dificultades estructurales, como son los altos márgenes de capacidad ociosa, la precaria situación financiera de las empresas industriales, la drástica caída de la inversión privada, el debilitamiento o desmantelamiento de empresas fabriles o de ingeniería de diseño, la degradación del nivel de calificación de la mano de obra, el debilitamiento de la capacidad de respuesta del aparato estatal, la reducción de sus capacidades fiscales, el uso de abultados recursos para atender la deuda externa y la consiguiente limitación de la inversión pública; todo ello en el marco de políticas económicas centradas en el corto plazo.

2. La inserción de América Latina en la economía mundial

Este estado de crisis se inscribe en una fase histórica en la que están sucediendo profundas modificaciones en la economía mundial y en los patrones tecnológicos en que se apoya la producción mundial. Es necesario precisar las características básicas de esta fase de transición para concebir estrategias de inserción positiva de los países de América Latina en tales procesos de transformación.

3. Los llamados NICs por su sigla en inglés ("Newly Industrialized Countries"), que en castellano podrían con propiedad denominarse "neoindustriales".

El modelo de crecimiento hacia afuera basado en las exportaciones primarias, consolidado por los países de la región a principios del siglo, se insertaba en una economía mundial presidida por la avidez de materias primas y alimentos de los países avanzados, que en esa época se hallaban desplegando un patrón tecnológico y productivo basado en el acero, la electricidad y la difusión gradual de un modelo de consumo al conjunto de su población.

El nuevo patrón tecnológico y productivo que comenzó en los años 20, basado en el petróleo barato, materiales sintéticos y la producción en masa —modelo simbolizado por la irrupción del automóvil— coincidió con las convulsiones de la economía mundial que provocaron en América Latina la crisis del modelo primario exportador y forzaron esfuerzos de industrialización sustitutiva de importaciones.

Ese patrón productivo y tecnológico se desplegó plenamente durante la larga prosperidad de posguerra y a su amparo los países de América Latina desarrollaron su estilo actual, tratando de implantarlo —con las inevitables limitaciones de recursos y de acceso— en sus mercados internos, incorporándolo a su consumo —sin las transformaciones sociales equivalentes—, con el concurso de empresas transnacionales y con masivas importaciones de equipo e inversiones en infraestructura.

En la actualidad se presencia una revolución tecnológica de la que está emergiendo un nuevo patrón productivo y tecnológico y que se asocia, probablemente, a una nueva configuración de las corrientes de capital. Esto se manifiesta en la aparición y consolidación de nuevas tecnologías genéricas: el conglomerado convergente de las tecnologías de información centradas en la micro-electrónica, las nuevas biotecnologías basadas en la biología molecular y en la ingeniería genética, las nuevas orientaciones de las tecnologías de materiales, en procura de materiales adecuados para aplicaciones concretas, las tecnologías energéticas alternativas y las promesas de las tecnologías espaciales. Sin embargo, el eje articulador de esta revolución tecnológica son las tecnologías de información, cuya convergencia y capacidad de difusión están cambiando los sistemas productivos en los países industrializados y provocando una transición gradual de la producción masiva, intensiva en materiales y energía, hacia formas de producción más flexibles y diferencias, intensivas en información y comunicación.

Sin duda, el patrón tecnológico emergente tiende a producir efectos estructurales en la actividad productiva, cambiando los conceptos mismos de óptimo productivo y de escala de producción, en función de las posibilidades de integrar las diferentes esferas de actividad mediante la aplicación de tecnologías de información. Por otra parte, el nuevo modelo tecnológico tiende al ahorro de materiales y de energía, tanto por las posibilidades de disminuir desperdicios como por su capacidad para el reciclaje, así como por la disminución de ponderación de los componentes mecánicos en los productos. Tiene también efectos decisivos sobre el perfil de calificaciones de la mano de obra⁴ sobre las redes de articulación productiva de las empresas a nivel local, nacional o global, sobre la configuración de infraestructuras y sobre la orientación misma del desarrollo tecnológico y el ritmo del cambio técnico.

Todos estos efectos tienden a configurar cambios en las ventajas comparativas y en los patrones de división internacional del trabajo. Por lo pronto, tienden a debilitar las ventajas comparativas basadas en recursos naturales o en la mano de obra barata. Por otro lado, este proceso no sólo imprime rapidez al proceso de cambio del patrón de ventajas comparativas, sino que torna a éstas más dinámicas en la medida en que cada vez importa menos la dotación de recursos naturales o capacidades tradicionales y cada vez más el desarrollo de recursos humanos y la adquisición de nuevas capacidades tecnológicas.

3. Respuestas estratégicas a la crisis estructural

Luego de haber revisado someramente los desequilibrios estructurales del estilo de desarrollo de América Latina y, en particular, de sus procesos de industrialización, hemos delineado las transformaciones tecnológicas mundiales en cuyo contexto se inscriben esos procesos. Ahora, parece necesario esbozar las respuestas estratégicas⁵ que requiere una situación en la que la economía internacional está cambian-

4. Existe un debate no concluido en los países industrializados en cuanto al efecto neto sobre empleo de la difusión de estas tecnologías.

5. En otros artículos de este volumen se hace énfasis en las políticas económicas concretas.

do radicalmente las características que permitieron a las economías de la región desarrollarse en su estilo actual.

En el mediano plazo es probable que la desaceleración del crecimiento mundial y los grandes desequilibrios en los países industriales se prolonguen a través de una transición hacia nuevas relaciones estructurales, con erupciones reactivas de presiones proteccionistas y fuerte absorción de flujos internacionales de capital.

En un proceso de proyecciones a más largo plazo, las ventajas comparativas basadas en recursos naturales enfrentan un bajo dinamismo de la demanda de productos primarios o sus manufacturas simples. Aun las ventajas basadas en el trabajo barato de baja calificación enfrentan la erosión de la competitividad industrial apoyada en este insumo.

Por otro lado, los países de América Latina tienen una sola manera válida de superar su crisis: crecer. Pero, para no reincidir en las tradicionales restricciones a su crecimiento y en los rasgos negativos de su estilo de desarrollo, deben crecer reorientando su desarrollo hacia un estilo diferente, que permita ir superando los desequilibrios estructurales que en última instancia son los responsables de nuestra crisis. Más aún, esa reorientación tiene que lograrse en medio de una revolución tecnológica que no sólo cambia rápidamente los términos de la competitividad internacional, sino que tiende a alterar los estilos de vida que nuestras sociedades adoptan como referencia.

Pero la reorientación del desarrollo requiere inversiones en planta y equipo, en infraestructuras diferentes de las existentes y en recursos humanos, en tanto que el capital internacional está fluyendo hacia el centro dinámico del mundo y los países de América Latina están sujetos a racionamiento del crédito internacional y deben destinar una parte sustancial de sus ahorros domésticos a servir las obligaciones de la deuda externa. Para "saltar" al nuevo mundo que está emergiendo, es preciso poner el desarrollo tecnológico y las articulaciones estructurales en el centro del proceso. Estructuralmente ello equivale a un desplazamiento de recursos sociales desde —en un extremo— los consumos más sofisticados o excluyentes hacia —en el otro extremo— las inversiones en capacidad tecnológica, recursos humanos e infraestructura.

Una estrategia de reinserción internacional y reorientación del desarrollo requiere transformar la estructura de exportaciones desde los bienes primarios hacia los industriales para aumentar la proporción de valor agregado y, sobre todo, de contenido tecnológico en los intercambios. Requiere, asimismo, desplazar los patrones de consumo desde los bienes altamente intensivos en capital y tecnología importada hacia los intensivos en el uso de recursos locales o aun, hacia servicios de mayor sofisticación, pero que tengan una cobertura más colectiva. Requiere, por otra parte, cambios en el patrón de inversiones públicas en favor de la infraestructura científica y tecnológica y de participación y estímulo a actividades de investigación y desarrollo. Necesita, por último, ingentes y selectivos esfuerzos en educación y capacitación de recursos humanos. Es, por lo tanto, imperioso para los países de América Latina retomar senderos de crecimiento reorientando su desarrollo en función de metas de equidad, satisfacción de las carencias sociales, autonomía y pluralismo democrático, pero también fortaleciendo la estructura de sus exportaciones, desenvolviéndose eficazmente en un mundo crecientemente transnacionalizado e incorporándose activamente a la revolución tecnológica en marcha, de la cual está surgiendo una nueva era para el mundo.

De ahí la necesidad de superar falsas antinomias de "crecimiento hacia afuera vs. crecimiento hacia adentro", "sustitución de importaciones vs. orientación hacia la exportación" o "tecnología de mejor práctica vs. tecnología apropiada".

No se trata de ilusionarnos pensando que podemos obtener lo mejor de dos mundos, sino de aceptar con lucidez la dimensión del desafío y diseñar estrategias que permitan a las actividades productivas alcanzar la competitividad internacional necesaria para ir resolviendo la brecha externa y a la vez lograr la articulación interna que posibilite incorporar sectores externos, estratos sociales y actividades locales al proceso modernizador, aprovechando las economías externas que generan estos procesos —una vez en marcha— más allá de lo anticipable.

Esto pone la constitución de capacidades tecnológicas locales en el centro de los procesos de desarrollo. Asumir el patrón tecnológico y productivo emergente no significa necesariamente tratar de ubicarse en las fronteras de las tecnologías de punta sino, más bien, construir

nuevas ventajas comparativas a partir de las existentes, desarrollando capacidades tecnológicas y las correspondientes dotaciones de personal calificado y especializado, que permitan a cada país articulaciones dinámicas con los avances tecnológicos mundiales, en actividades que en cada situación nacional resulten promisorias para revalorizar los recursos naturales, los recursos humanos, la localización o la infraestructura. Para procurar tales metas de modernización y articulación será asimismo necesario valorar las actividades científico-tecnológicas, mucho más de lo que se lo hace actualmente, y vincularse a las redes mundiales de información comercial y tecnológica.

4. El diseño de la política industrial y tecnológica

A modo de broche final de estas reflexiones, quisiera dejar planteadas algunas cuestiones básicas que nuestros países enfrentan para diseñar políticas industriales y tecnológicas que sean eficaces para llevar adelante estrategias de modernización y articulación en torno a los lineamientos arriba formulados.

Como cuestión previa, y a riesgo de incurrir en majadería, es preciso insistir en la necesidad —proclamada, pero raras veces satisfecha— de concebir las políticas industrial y tecnológica bajo un diseño integrado y en el marco de una política macroeconómica cuyos objetivos y metas sean congruentes con los de la política industrial y tecnológica. Ello, a su vez, requiere:

1. Superar la dispersión jurisdiccional en organismos que manejan diferentes instrumentos de política industrial y otros que desarrollan acciones de política tecnológica;
2. evitar la identificación arbitraria entre instrumentos y metas, reconociendo que es el conjunto de incentivos y desincentivos el que constituye el marco de referencia para las decisiones de las unidades productivas;
3. reconocer que la política macroeconómica y las políticas industrial y tecnológica constituyen —en los hechos— un continuo de intervenciones (o de abstenciones de intervención) del Estado que concurren a establecer el sistema de precios relativos de los recursos clave, el sis-

tema de incentivos y de correcciones a las señales de precios y los horizontes de planeamiento.

¿En qué dimensiones la política macroeconómica constituye el marco necesario en que se despliega la política industrial y tecnológica? En primer lugar, en la medida en que contribuye a establecer los precios relativos clave: tipo de cambio, tasa de interés, salarios, tarifas de servicios públicos e impuestos. En segundo lugar, en la medida en que la administración de la demanda agregada afecta la asignación de recursos para la política industrial y tecnológica: la política fiscal incide sobre el sistema de incentivos-desincentivos, los presupuestos monetario y crediticio acotan los márgenes para financiamiento promocional y la disponibilidad de financiamiento externo o el pago de la deuda afectan la realización de inversiones específicas. Por último, la estabilidad de precios constituye un prerrequisito para una política industrial exitosa, aunque este requisito sólo lo lleven adecuadamente a cabo las políticas de estabilización cuyos resultados efectivos superen los costos sociales y económicos involucrados en su ejecución.

Por otro lado, ciertos aspectos del marco institucional deben ser resueltos. Este ruedo está contaminado por un debate excesivamente ideologizado, en el que se plantean opciones excluyentes en función de imágenes "estructuradas" del sistema de regulación social que se considera óptimo. Tal es el caso del debate en torno a la regulación vs. desregulación, empresas públicas vs. privatización, inversión extranjera vs. inversión privada nacional. Un debate pragmático en función de objetivos claros puede contribuir a delinear "trade-offs" viables o soluciones que articulen funcionalmente los términos aparentemente —y, con frecuencia, falsamente— opuestos.

Lo mismo puede decirse con respecto a las modalidades alternativas de manejo de los instrumentos de política industrial y tecnológica: apertura vs. protección, neutralidad vs. selectividad, automatización vs. discrecionalidad; opciones que una visión maniquea y excesivamente doctrinaria quiere ver como irreconciliables, pero que una visión pragmática puede combinar eficazmente en función de una estrategia autónoma de modernización.

Otra área de reflexión necesaria es la de los grados de libertad existentes en la actual situación crítica para el diseño de la política económica.

ca y de la política industrial y tecnológica. Las obligaciones emergentes de la deuda externa —o el inevitable racionamiento de capitales externos— han impuesto programas de ajuste que disminuyen, por un lado, la proporción disponible de ahorro interno y condicionan, por otro, los márgenes de administración de los componentes de la demanda agregada. Además, los persistentes procesos inflacionarios y la permanente amenaza de desajustes externos imponen políticas de estabilización que constriñen, asimismo, los grados de libertad de las políticas públicas. Así, la capacidad efectiva de manejo de los instrumentos de la política económica por parte de las autoridades ha disminuido y muestra grados decrecientes a medida que se pasa de la política monetaria a la política cambiaria y arancelaria, a la política fiscal y, por último, a la financiera.

De ahí la necesidad de una visión pragmática en el diseño de las políticas económica e industrial, que ha llevado a algunos países de la región a adoptar programas considerados “heterodoxos”. Un componente de tal heterodoxia pragmática debería estar constituido por una reasignación estratégica de recursos, aun dentro de los estrechos márgenes en que es posible aplicar la discrecionalidad, en torno a la constitución de masas críticas de recursos de inversión y tecnológicos y al desencadenamiento de procesos acumulativos de modernización y articulación que posibiliten los cambios estructurales necesarios para reorientar el desarrollo e ingresar positivamente en la nueva era del desarrollo mundial.

Industrialización, empleo y condicionantes macroeconómicos

Andrés Solimano

*Programa regional del empleo para
América Latina y el Caribe
(PREALC)*

La estructura de precios relativos o, en términos más generales, de incentivos que enfrenta el sector industrial depende en gran medida del contexto macroeconómico en que éste se desenvuelve.

Las políticas de estabilización antiinflacionaria, los programas de ajuste a la restricción externa y los *shocks* del sector externo son eventos cuyos efectos sobre el sector industrial de economías en desarrollo, en general, no son triviales y por ende demandan un examen analítico del problema.

El propósito de esta presentación es discutir estas políticas macroeconómicas en términos de sus probables efectos sobre el sector industrial y el empleo en el mismo, examinando los mecanismos de transmisión y la naturaleza de los efectos envueltos, poniendo especial énfasis en dos aspectos del problema: el impacto recesivo (o expansivo) de las políticas y la existencia de posibles conflictos entre las señales de precios relativos de corto plazo resultante de las políticas macroeconómicas y una estructura de incentivos consistente con los objetivos de mediano y largo plazo de promoción del sector industrial.

1. Políticas de estabilización antiinflacionaria y el sector industrial

Una de las tareas más importantes de la política macroeconómica es la de estabilización antiinflacionaria. En términos generales podemos efectuar la siguiente clasificación de los planes de estabilización:

a) estabilización basada en reducciones del gasto agregado, vía política

monetaria y fiscal restrictiva (planes de estabilización ortodoxos); b) estabilización basada en el control de algún precio clave, típicamente el tipo de cambio o su tasa de devaluación; c) estabilización basada en controles generalizados de precios, salarios, tipo de cambio y tarifas públicas (planes de estabilización heterodoxos).

La evidencia sobre los resultados de los planes de tipo ortodoxos aplicados en América Latina en el pasado reciente Chile (1974-78); Argentina (1976-78); Uruguay (1974-78); Brasil (1982-83); en general tienden a mostrar que estos planes producen pequeñas ganancias anti-inflacionarias en el corto plazo, pero también un considerable efecto adverso sobre el nivel de actividad, los salarios reales y muchas veces la inversión. ¿Cómo afecta esto al sector industrial? La evidencia empírica para varios de estos casos indica que la industria efectivamente fue afectada adversamente en el corto plazo (véase Foxley 1982). Analíticamente, el indicador crucial para conocer el impacto de la política de estabilización sobre el sector manufacturero es estudiar su impacto sobre las tasas de rentabilidad, además del producto y el empleo. Varios elementos operan aquí: por una parte si la política de estabilización produce una recesión, las tasas de utilización de capacidad caen, lo que reduce la tasa de rentabilidad que enfrenta el sector manufacturero. Un efecto similar produciría un alza de la tasa de interés real si el programa antiinflacionario, como generalmente ocurre en estos casos, va asociado a una reducción de la oferta monetaria real. Por otro lado, las empresas a nivel individual (esto no ocurre necesariamente en el agregado) se verían beneficiados con una reducción de los costos reales de la mano de obra si la estabilización deprime los salarios reales. En definitiva, los planes ortodoxos de estabilización pueden afectar adversamente al sector industrial si son muy recesivos y la recesión es prolongada.

Los costos reales asociados a los planes de estabilización basados en severas reducciones de la demanda agregada, el grado creciente de apertura comercial y la amplia disponibilidad de recursos externos de la segunda mitad de los 70, llevaron a varias economías del Cono Sur (Chile, Argentina, Uruguay) a ensayar un enfoque de estabilización basado en reducir la tasa de devaluación del tipo de cambio (en Chile la tasa de devaluación se hizo cero). El patrón más observado en estas tres

economías consistió en una apreciación cambiaria real debido a que durante gran parte de la aplicación del plan la tasa de inflación doméstica excedió la tasa de inflación internacional más la nueva tasa de devaluación. Como consecuencia de lo anterior el sector exportador (en especial en el sector manufacturero) experimentó una reducción severa en los márgenes entre precios y costos de producción, reduciendo así las tasas de rentabilidad de la industria exportadora. La apreciación cambiaria real, por otra parte, abarató las importaciones (en los tres casos, previa o simultáneamente, tuvo lugar un proceso de desgravación arancelaria), lo que también afectó negativamente a las actividades sustitutivas de importaciones. Este proceso de reducción de la rentabilidad de producir transables afectó principalmente al sector manufacturero —ya que éste es el más intensivo en valor agregado— cuyo precio real en términos de bienes transables se elevó *vis a vis* las actividades exportadoras intensivas en el uso de recursos naturales. Por otra parte, la apreciación cambiaria real afectó adversamente el empleo al subir los salarios reales en dólares e invitar a la adopción de tecnologías ahorradoras de mano de obra y más intensivas en insumos importados cuyo precio relativo disminuía como consecuencia de la apreciación del tipo de cambio real.

Un estudio a nivel de empresas para Argentina, Chile y Uruguay, emprendido por el Banco Mundial (World Development, 1985) muestra que la adopción de tablas cambiarias o la fijación del tipo de cambio con propósitos antiinflacionarios a fines de los 70 e inicio de los 80, fue uno de los principales *shocks* negativos sobre la rentabilidad de las empresas, en particular del sector industrial, en dichas economías durante ese período.

Un nuevo tipo de plan de estabilización dirigido a reducir tasas altas de inflación (con un fuerte componente inercial debido a la existencia de mecanismos de indexación) es aquel ensayado con distintos grados de éxito (o fracaso) en Brasil, Argentina e Israel.

Estos programas de estabilización se han basado en controles de precios, salarios, tipo de cambio y tarifas públicas combinados con algún tipo de control del gasto agregado. Este tipo de plan ha sido denominado heterodoxo y busca evitar dos problemas importantes de los otros planes ya examinados: esto es, el costo recesivo de los programas

ortodoxos y el desajuste de precios relativos, en especial de la tasa de cambio real, de los planes de estabilización basados en el control del tipo de cambio. Esto último se evitaría sincronizando los controles de varios precios claves y no sólo del tipo de cambio.

En la práctica, los planes heterodoxos si bien consiguieron éxitos iniciales en el combate contra la inflación sin recesión o incluso con crecimiento, la prueba de su supervivencia de mediano plazo ha sido difícil. Por un lado, como quedó evidenciado con el plan cruzado en Brasil en 1986, se requiere moderación en el crecimiento del gasto agregado para asegurar que los controles de precios no den origen a desabastecimientos y excesos de demanda generalizados. Por otra parte, el control sincronizado de precios no garantiza *per-se* que los precios relativos estén en equilibrio; se necesita iniciar el plan con precios relativos "alineados" y dejar espacio también para hacer ajustes de precios en frente a cambios no anticipados de oferta y demanda que puedan ocurrir durante la aplicación del plan.

¿Cómo pueden afectar estos desarrollos al sector industrial? Por el lado de la demanda, el hecho de evitar que la estabilización sea recesional es algo positivo para el sector industrial al garantizar una alta tasa de utilización de capacidad (al menos en el corto plazo). Por el lado de los precios relativos la situación es menos clara. En el caso brasileño a fines de 1986 el cociente tipo de cambio a salarios se habría reducido en cerca de 30 puntos porcentuales respecto a su media de 1985, con el obvio efecto adverso sobre la rentabilidad del sector industrial y el empleo (Solimano, 1987). En el caso argentino, el plan Austral evitó caer en abiertos desequilibrios de precios relativos ajustando con frecuencia las tarifas, tipo de cambio y otros precios claves. Naturalmente esto ha tenido un costo en términos de impedir reducciones permanentes en la tasa de inflación. En definitiva, el impacto de las políticas heterodoxas sobre el sector industrial es difícil de predecir *a priori* y se requiere más evidencia para entregar respuestas definitivas sobre el problema.

2. Ajuste a la restricción externa y el sector industrial

Con fines de simplicidad expositiva hemos separado las políticas de estabilización de los programas de ajuste, aunque en la práctica mu-

chas veces estos van juntos. De hecho, desde 1981 en América Latina, el ajuste a los desequilibrios del sector externo ha venido asociado con una aceleración en la inflación (debido a las devaluaciones y aumentos del déficit fiscal como consecuencia del incremento en el valor real de la deuda).

Las políticas de ajuste se han orientado a generar superávits comerciales que permitan servir los intereses de la deuda y realizar así la transferencia de recursos al exterior.

En la práctica, este proceso de equilibrar las cuentas externas, seguido por muchos países de la región, se ha caracterizado por una desaceleración del crecimiento, depresión de los salarios reales y reducciones de la inversión.

La combinación de estos *shocks* es probable que haya afectado inicialmente en forma adversa al sector industrial de estas economías. Sin embargo, el cambio en la estructura de incentivos, asociada a los programas de ajuste —en particular debido a las devaluaciones cambiarias reales— en favor de las actividades exportadoras y sustituidoras de importaciones que deben generar las divisas, es un desarrollo evidentemente favorable para el sector industrial.

Así, el paso desde tipos de cambios reales más o menos apreciados a tipos de cambio real más altos, trayectoria determinada fundamentalmente por la inversión de signo en los flujos netos de financiamiento externo a la región, debería beneficiar al sector industrial en el mediano plazo.

Por supuesto, también importa el conjunto de políticas que afectan la estructura de incentivos que enfrenta el sector manufacturero; es decir, la política tributaria, arancelaria, laboral, etc. En este sentido, al interior del sector industrial la combinación de promoción de exportaciones y/o sustitución de importaciones estará condicionada en gran medida por la estructura tarifaria y de subsidios vigentes en las economías sujetas a un proceso de ajuste externo.

Desde una perspectiva de mediano y largo plazo, la transferencia neta de recursos hacia el exterior tiene como contrapartida, para un nivel dado de consumo, una reducción del ahorro total y por lo tanto menores recursos disponibles para la inversión. En este sentido si bien la

estructura de incentivos tiende a generar una composición de la inversión favorable al sector industrial, la menor disponibilidad de recursos puede llevar a reducir la inversión pública o privada complementaria para la industria, afectando así las posibilidades de desarrollo industrial de mediano plazo.

3. Shocks de precios externos: Recursos naturales versus sector industrial

En la discusión de políticas macroeconómicas un rol especial lo tienen los *shocks* externos. Examinemos un *shock* en particular, consistente en aumentos (o caídas) del precio internacional del petróleo, sobre economías exportadoras de este recurso, como es el caso de Ecuador.

El fenómeno a destacar es que un alza del precio del petróleo, que representa un *shock* positivo para estas economías desde el punto de vista de la provisión de divisas, puede constituir un *shock* adverso para el sector manufacturero en la medida que los precios relativos se vuelven en contra del sector industrial al apreciarse el tipo de cambio real. Este es un problema clásico en la literatura de desarrollo económico para países exportadores de un recurso natural, aunque también es un problema que ha estado en la discusión de los países europeos que descubrieron gas natural y deterioraron parcialmente su sector manufacturero (Dutch Disease).

El problema general es el conflicto que surge, cuando hay *booms* más o menos permanentes en el precio del petróleo u otro recurso abundante, entre aumentar la producción (país pequeño) de petróleo y así incrementar los ingresos de exportación o estabilizar el precio doméstico del recurso, esterilizando su efecto sobre la disponibilidad de divisas para evitar así una apreciación cambiaria real que afecta negativamente a los sectores más intensivos en valor agregado, como es el sector manufacturero. En el mediano plazo la opción es entre diversificar la estructura exportadora elevando la participación de las exportaciones manufactureras o concentrarse en las exportaciones de petróleo.

Hay dos argumentos básicos en favor de políticas de diversificación de las exportaciones: a) reducción del impacto interno de las fluc-

tuaciones en los términos de intercambio. Este argumento tiende a favorecer una reducción del peso relativo de las exportaciones petroleras para así minimizar el efecto de estos *shocks* sobre los ingresos de exportaciones y la disponibilidad de divisas; b) promoción de actividades con mayor valor agregado y empleo. Una mayor participación de las exportaciones manufactureras elevará la intensidad en valor agregado interno de la canasta de exportables *vis a vis* una canasta más intensiva en recursos naturales. Desde el punto de vista del fomento del empleo éste es obviamente un desarrollo favorable.

4. Algunas lecciones sobre políticas y shocks macroeconómicos e incentivos hacia el sector industrial

Una primera lección importante que surge de los temas examinados es que en general las políticas macroeconómicas no son neutrales en su impacto sobre el sector industrial.

En el campo de las políticas de estabilización son dos los elementos cruciales. Primero, cuán recesivo (o expansivo) es el programa y en segundo lugar cómo afecta éste a los precios relativos. Así los planes de estabilización ortodoxos (basados en reducciones de la demanda) pueden tener efectos adversos sobre el sector industrial sobre todo en el corto plazo si estos resultan ser muy recesivos. Los planes heterodoxos, buscan evitar este problema intentando estabilizar sin recesión. Por otra parte es crucial prestar debida atención al efecto de los controles de precios sobre los precios relativos en general y de los bienes industriales en particular. Esto sugiere que los controles de precios deben ser relativamente transitorios; a su vez es necesario permitir revisiones de éstos en función de *shocks* no anticipados que afecten las rentabilidades reales de distintas actividades económicas. El uso del tipo de cambio como principal instrumento de estabilización antiinflacionaria (*i.e.* Cono Sur a fines de los 70) puede tener efectos bastante devastadores sobre el sector industrial, si se acumulan atrasos cambiarios reales significativos por períodos prolongados de tiempo.

En síntesis, las señales de precios diseñadas con objetivos de corto plazo (*i.e.* bajar la inflación) pueden muchas veces ser inconsistentes

con las señales de largo plazo requeridas desde el punto de vista de la promoción del sector industrial y el empleo.

Una segunda consideración importante referente a las políticas macroeconómicas se refiere a la necesidad de establecer reglas de políticas que sean estables y creíbles.

Las decisiones de inversión y asignación de recursos se hacen sobre señales de rentabilidades que se consideran como permanentes, por lo tanto, la política macroeconómica debe evitar introducir variabilidad en los precios relativos claves de la economía *i.e.* del tipo de cambio real, la tasa de interés real o los salarios reales. Esta variabilidad puede provenir de políticas cambiarias, comerciales o salariales, erráticas o por el establecimiento de reglas poco creíbles.

El punto clave es que la política macroeconómica no debe generar precios relativos de desequilibrio que en definitiva constituyen señales “falsas” para producir, generar empleos e invertir. El costo económico de precios relativos desalineados se presenta en dos formas: a) una asignación de recursos productivos en una dirección socialmente errónea si los agentes económicos equivocadamente perciben los precios relativos de desequilibrio vigentes como “correctos” o de equilibrio; b) un retraso o abandono de las decisiones de inversión cuando los agentes económicos perciben que los precios relativos vigentes son de desequilibrio pero no conocen cuándo la corrección de dichos precios tendrá lugar.

Finalmente, en referencia a las políticas monetaria y fiscal, los gobiernos deben evitar que estas sean sobreexpansivas ya que las personas las descontarán por transitorias y potencialmente desestabilizadoras.

En relación al impacto de las políticas de ajuste sobre el sector industrial hay que considerar que una menor disponibilidad de recursos externos puede afectar la inversión, tanto en el sector industrial como en aquella de carácter complementario, lo que constituye un desarrollo desfavorable a la industria. Sin embargo, el cambio de signo en la transferencia de recursos externos ha impuesto la necesidad de mantener tasas de cambio reales competitivas lo que constituye una señal de rentabilidad favorable a la industria —habida cuenta del conjunto de otros incentivos que enfrenta— revirtiendo así la tendencia que se dio en al-

gunas economías de la región, i.e. Cono Sur, que apreciaron sus tipos de cambio y financiaron su crecimiento con ahorro externo.

Finalmente, en economías con un sector exportador basado en un recurso natural i.e. el petróleo, los *shocks* de precios externos favorables para este recurso pueden constituir un *shock* desfavorable para el sector manufacturero vía deterioro del precio relativo de los bienes industriales. En estos casos se requieren políticas de estabilización interna del precio del petróleo y de diversificación de la estructura exportadora.

Bibliografía

- Corbo, V.; Pollack, M. 1982, "Fuentes del cambio en la estructura económica chilena: 1960-1979", en *Estudios de Economía* (Santiago, Universidad de Chile, Departamento de Economía), primer semestre.
- Corden, W.; Neary, J.P. 1982, "Booming sector and the industrialization in a small open economy", en *Economic Journal* (Londres, Royal Economic Society), diciembre.
- Foxley, A. 1982, "Experimentos neoliberales en América Latina", en *Colección de Estudios Cieplan*, Santiago, CIEPLAN, marzo.
- Solimano, A. 1986, "Contractionary devaluation in the Southern Cone: The case of Chile", en *Journal of Development Economics*, Amsterdam, North-Holland Publishing, septiembre.
- 1987 *Política de remuneraciones y estabilización económica: El caso brasileño post-cruzado* (Santiago, PREALC; mimeo), septiembre.
- World Development, 1985, Número Especial. *Liberalization with stabilization in the Southern Cone of Latin America*, Oxford, Pergamon Press Ltd., agosto.

La política industrial frente a las brechas del desarrollo económico

Daniel M. Schydlowsky

Profesor de Economía

Boston University

Introducción

El desarrollo económico exitoso consiste en la continua aparición y cierre de pequeñas brechas entre oferta y demanda de productos, de factores de producción y de ideas, que generan un dinamismo de innovación y cambio que propelen a la economía de un estado inicial a otro continuamente cambiante y de creciente bienestar económico y social. La existencia de brechas a llenar y la respuesta de la inventiva humana para hacerlo constituye la base de las interpretaciones schumpeteriana y hirschmaniana del proceso de desarrollo económico. Al lado de estas brechas que podríamos llamar microeconómicas, existen otras amplias brechas macroeconómicas que generalmente se señalan como representativas de los grandes desafíos del desarrollo económico y cuya subsistencia se convierte fácilmente en limitante seria a ese desarrollo mismo.

Estas brechas son fundamentalmente cuatro, a saber: la Brecha de Balanza de Pagos, la Brecha de Ahorro-Inversión, la Brecha de Empleo, y la Brecha Fiscal.

La Brecha de Balanza de Pagos surge como consecuencia de que todos los países requieren importar para su desarrollo bienes que no se producen internamente. A fin de pagarlos, necesitan vender productos propios. Para que el suministro de bienes del exterior sea fluido, debe haber un crecimiento equilibrado entre el ingreso de exportaciones y la demanda de importaciones. Por lo tanto, el equilibrio de la balanza de pagos es una meta del desarrollo equilibrado. Por lo mismo, la falta de ese equilibrio, genera la brecha externa, cuya subsistencia se

convierte en restricción al crecimiento y ulteriormente en estrangulamiento externo.

La Brecha Ahorro-Inversión se produce cuando los requisitos de incremento de capital (activos fijos y capital circulante o inventarios) que son indispensables para sostener niveles más altos de producción, exceden los ahorros que generan los agentes económicos como resultado del consumo de sólo una parte de los ingresos percibidos. El incremento fluido de la producción requiere el aprovisionamiento oportuno de los activos fijos y de los inventarios necesitados por el proceso productivo. Pero este aprovisionamiento puede darse sólo si el consumo es lo suficientemente menor al ingreso como para que el remanente, o sea los ahorros, tengan una magnitud suficiente para financiar la inversión requerida. De otra manera, el crecimiento se encuentra restringido por la falta de ahorro, y la brecha ahorro-inversión se convierte en una limitación para el crecimiento.

El empleo productivo de la fuerza laboral del país es uno de los objetivos fundamentales del desarrollo económico. Para que pueda haber empleo productivo, sin embargo, se necesita que haya crecimiento de la demanda laboral resultante de la oferta de plazas de trabajo, en número suficiente para ocupar productivamente a todos aquellos que requieran y deseen trabajar. Cuando el número de plazas de trabajo no crece a velocidad suficiente, se produce un exceso de mano de obra disponible y se genera una brecha de empleo. Esta brecha no deviene en limitación para el crecimiento en forma directa, sino más bien constituye un indicador de la medida en que la economía no ha logrado realizar sus metas. De manera indirecta la brecha de empleo puede contribuir a reducir la tasa de crecimiento, pues un número grande de desempleados o sub-empleados puede llevar a la absorción de ahorros privados y públicos, lo cual reduce los ahorros disponibles para financiar las inversiones necesarias para el mismo crecimiento. Por este mecanismo, la brecha de empleo volvería más aguda cualquier brecha que pueda existir de ahorro-inversión. Otro tanto puede darse, sin duda, con respecto a la brecha externa.

La Brecha Fiscal se refiere al desequilibrio que puede existir entre los ingresos y gastos fiscales. Nuevamente, para un desarrollo equilibrado. Se requiere un crecimiento paulatino de los servicios que el Esta-

do provee a la ciudadanía. Estos deben ser financiados a través de impuestos. Cuando la demanda de servicios públicos excede al financiamiento disponible en base a la masa tributaria, se produce un desequilibrio que se denomina Brecha Fiscal. El desenlace de una brecha fiscal sustantiva puede ser la inflación cuando esta brecha se financia a través de una emisión monetaria inorgánica o con otros mecanismos inflacionarios. Alternativamente, la brecha fiscal puede reprimirse a través de la reducción del gasto público, como sería por ejemplo la disminución del gasto de mantenimiento de carreteras o medios de comunicación. En tales circunstancias, la reducción del gasto público puede incidir directamente en el proceso productivo y sobre la tasa de crecimiento. La brecha fiscal puede traducirse de esta manera en una limitación para el crecimiento en forma muy parecida a la actuación que tienen las brechas externa y de ahorro-inversión.

Cualquier aumento de producción podría, en principio, contribuir a cerrar ya sea alguna o todas estas brechas. La industrialización tiene potencial especial para este fin debido a características propias del sector industrial, a saber:

1. La producción industrial no tiene fronteras físicas naturales. Las fábricas pueden reproducirse en principio, sin límite, con la sola adquisición de bienes de capital adicionales.
2. Los bienes industriales son por su naturaleza bienes transables en el comercio internacional. Ello significa que sustituyen importaciones o son bienes materia de exportación.
3. El sector industrial se encuentra típicamente inserto en la parte moderna y organizada de la actividad económica.

La primera de estas características indica que el sector industrial es particularmente idóneo para resolver la Brecha de Empleo, pues no choca con restricciones para la demanda de mano de obra que provienen de límites naturales a la disponibilidad de un factor complementario de la producción, como es la tierra cultivable en agricultura o el mineral en la minería. Por otra parte, la segunda característica, de producir bienes transables, lo hace particularmente idóneo para resolver el problema de balanza de pagos, que se da justamente con una mayor producción interna de bienes sustitutivos de importaciones y una mayor producción de bienes exportados. Combinado con la primera ca-

racterística, significa que en principio no hay límite para la contribución que el sector industrial puede hacer a la balanza de pagos, dependiendo por cierto de la capacidad productiva que se instale, que a su vez resulta de la disponibilidad de ahorros susceptibles de ser invertidos. Es justamente aquí donde se aprecia la importancia de la característica tres, pues al estar en el sector moderno organizado, el sector industrial genera utilidades retenidas por las empresas, que en buena parte significa la disponibilidad automática de ahorros para financiar las inversiones requeridas. Por otra parte, al estar dentro del sector moderno, el sector industrial interacciona con los mecanismos de intermediación financiera que hacen posible la transferencia de ahorros de sectores con superávit a sectores deficitarios. Finalmente, es notorio que la parte más importante de la presión tributaria tiene que ser soportada por el sector moderno organizado de la economía. En consecuencia, el sector industrial, al formar parte del mismo, tiene una gran capacidad de contribuir a reducir la brecha fiscal.

El potencial que tiene el sector industrial para colaborar en el cierre de las grandes brechas del desarrollo económico desafortunadamente no significa que esa contribución automáticamente se haga realidad. Al contrario, la historia económica de América Latina demuestra que la industrialización ha cumplido un rol relativamente modesto en este sentido. La elasticidad-empleo de la industrialización ha sido baja, vale decir que el sector industrial ha empleado un menor número de personas que el deseado, lo cual se traduce en una contribución decepcionante para la resolución de la brecha empleo. En cuanto a la brecha de la balanza de pagos, la industrialización ha contribuido tanto a crearla como a resolverla. En una primera etapa de sustitución de importaciones, la industrialización generó realmente cierta holgura a nivel de las importaciones. Acto seguido, sin embargo, la gran necesidad de insumos importados y bienes de capital que la industrialización implica, ha servido para crear un problema externo mucho más complejo. En materia fiscal, una parte de la industrialización se ha llevado a cabo bajo el impulso de exenciones tributarias. Ello supone que su colaboración directa con las arcas del fisco ha sido limitada. Por otra parte, la industrialización requiere infraestructura y promueve una fuerza laboral que a su vez demanda servicios. En consecuencia, la presión sobre los requerimientos de gastos al fisco ha aumentado con la industrializa-

ción. Por ello, la contribución neta a la brecha fiscal probablemente ha sido empeorarla.

La acción de la industrialización sobre las brechas del desarrollo económico que se ha producido históricamente en América Latina no es por cierto el único impacto que puede darse. Depende más bien del tipo de industrialización que se implemente y de la política dentro de las cuales se realice. Ello implica que la política industrial debe estar bien diseñada para que el proceso de industrialización sea equilibrante y contribuya al cierre de las grandes brechas del desarrollo en lugar de convertirse en elemento desestabilizador que empeora las brechas y las convierte en restricciones aún mayores a un proceso sostenido de desarrollo.

1. La evolución normal de una política industrial

En el inicio histórico de una política industrial en América Latina hay por lo general dos elementos que se conjugan: la necesidad colectiva de crear plazas de trabajo y/o de reforzar la balanza de pagos, y la convicción de uno o más particulares de que se puede sustituir alguna importación corriente por un producto nacional. El ejemplo típico de ello es la sustitución de importaciones textiles, que históricamente ha sido una de las primeras en darse en América Latina.

Por cierto que el requisito que se identifica de inmediato como necesario para la sustitución exitosa de importaciones es la cobertura del mayor costo de producción que precisa la industria nacional con respecto al precio de las importaciones. Este mayor costo se debe fundamentalmente a problemas de escalas pequeñas de producción, a la circunstancia de que al iniciarse la producción no existe experiencia previa y a dificultades de infraestructura.

Los problemas de escala se dan en distintos elementos de costo: los insumos de producción por lo común se compran a precios más altos por los volúmenes pequeños que se requieren en los mercados internacionales; los inventarios, tanto de insumos como de repuestos, tienen que ser más grandes cuando se opera en localizaciones físicas distantes de los centros de suministro de estos productos; el personal especializa-

do necesario muchas veces se encuentra subutilizado por problemas de indivisibilidad y de escala, lo cual significa un costo laboral mayor; la capacidad instalada muchas veces excede los volúmenes deseados de producción; y finalmente, existen dificultades para obtener fácilmente la información requerida para corregir deficiencias en el flujo productivo, tal como implementar reparaciones o solventar otros problemas que puedan darse.

Los problemas de experiencia son los que se señalan típicamente bajo el rótulo de ineficiencia-x, o sea la dificultad de organizar una empresa con un máximo de productividad para un proceso productivo que es nuevo en el medio.

Los mayores costos de infraestructura, a su vez, resultan de la inexistencia de economías externas o sea de empresas colaterales que proporcionan servicios y en cuyo entorno se facilita el proceso productivo específico.

La necesidad de cubrir mayores costos productivos en una actividad que recién se inicia en el país es un hecho generalizado. La respuesta indefectible es la de compensar estos mayores costos con mayor precio, a fin de asegurar la rentabilidad financiera de la nueva producción. Los mecanismos para lograr mayores precios son dos: 1) se puede proceder a una devaluación general, o sea se puede ajustar la tasa de cambio para todos los bienes en la economía a fin de aumentar el precio de la importación que compite con el nuevo producto, o 2) se puede devaluar selectivamente sólo para el producto materia de la sustitución de importaciones. Estos dos casos pueden apreciarse en los gráficos II-1 y II-2 respectivamente.

En el gráfico II-1 vemos que existe un segmento de costo de producción de los sectores primarios, llámense agricultura y minería, que tienen costos crecientes. A un nivel de costo más alto se encuentra la producción industrial sustitutiva de importaciones. En un primer momento existe una tasa de cambio TC_0 , la cual hace rentable cierto nivel de producción primaria. A esta tasa de cambio, sin embargo, no es rentable la producción industrial. Si se implementa una devaluación general, se pasa a una tasa de cambio TC_1 que es suficientemente alta para hacer rentable la producción industrial. Pero, al mismo tiempo aumenta la rentabilidad del sector primario. Ello significa que la producción

preexistente recibe un mayor ingreso, y también se incentiva una producción primaria adicional, pues ahora los costos más altos en tierra más fértiles o en minas de más baja ley pueden ser cubiertos.

En el gráfico II-2 aparece el caso de la devaluación selectiva. En esta situación la tasa de cambio TC_0 sigue operando para el sector primario; en cambio para la producción industrial le agrega un arancel de importación, que constituye de hecho una devaluación selectiva para la producción sustitutiva de importaciones en el sector industrial. Como podrá apreciarse, en este caso, no existe un incentivo para el aumento de la producción primaria, ni un aumento de ingreso sobre la producción preexistente.

GRAFICO 1

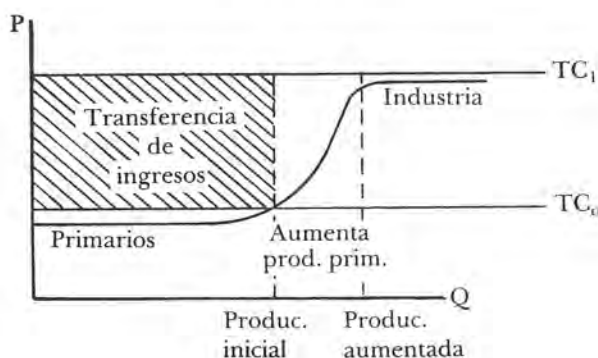
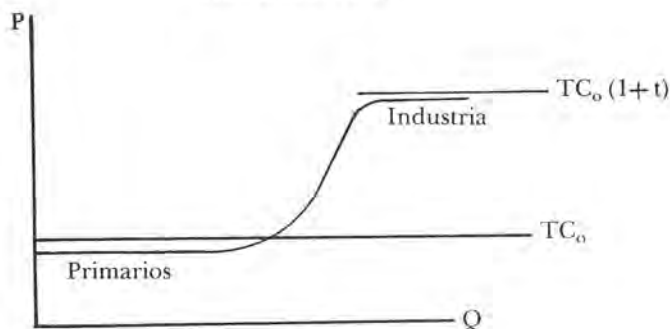


GRAFICO II-2



Al comparar ambos casos, vemos que el primero, o sea la devaluación general, le brinda un incentivo mayor a la producción primaria que tenderá a expandirse. Pero en cambio significa también un fuerte traslado de ingresos de los compradores de productos agrícolas a los productores y de los compradores de todas las importaciones a los exportadores. El aumento general de precios que supone la devaluación general seguramente implicará cierto impacto inflacionario, que erosionará la devaluación y hará que las curvas de costo mismas se desplacen hacia arriba. En consecuencia, la devaluación general que es necesaria en el caso 1 para lograr la misma rentabilidad industrial que ofrece la tarifa del caso 2 es de un porcentaje mayor a esa tarifa. O sea, que para que dé el efecto equivalente a una tarifa de, digamos, 50%, seguramente habrá que devaluar en 60%, 70% u 80%, de acuerdo con la repercusión que esa devaluación tenga sobre el nivel de costos.

La elección entre las dos alternativas de devaluación general o de devaluación selectiva se traduce en la evaluación relativa de un aumento de producción primaria a cambio de una fuerte redistribución de ingreso y una posible inflación inducida por la devaluación general. Es típico en los países de América Latina que ante tal alternativa se prefiera la devaluación selectiva a través de tarifas arancelarias más que la devaluación general.

Se argumenta con una lógica que es fácilmente discernible, que para hacer rentable una pequeña producción adicional no se justifica el gran impacto macroeconómico y distributivo que tiene una devaluación general.

Una consecuencia fundamental pero poco observada de esta decisión es la asimetría de la devaluación selectiva que introduce un sesgo antiexportador. Cabe destacar que la devaluación generalizada es una medida simétrica que protege la industria contra la competencia de las importaciones, pero a su vez también la hace más competitiva en el mercado de exportación. En cambio, la tarifa, si bien es una devaluación selectiva por el lado de las importaciones, no tiene efecto promotor de exportaciones.

El predominio del gran efecto redistributivo sobre el pequeño efecto productivo se encuentra entonces en el origen de la política sus-

titutiva de importaciones con sesgo antiexportador. Es útil destacar, sin embargo, que el sesgo antiexportador no es un elemento inevitable en una devaluación selectiva. Bien podría acompañarse un arancel de importaciones con un reintegro de exportación de igual magnitud, el cual significaría que la devaluación selectiva sería simétrica. Alternativamente, se podría operar explícitamente con tasas de cambio múltiples, que son el análogo económico de un arancel de importación y de un reintegro de exportación. Ocurre, sin embargo, que en la etapa de industrialización en la cual se inicia la política industrial, las exportaciones normalmente no forman parte del espectro de opciones que el diseñador de políticas considera.

A medida que la industrialización se profundiza, la decisión de preferir la devaluación selectiva con aranceles u otras restricciones de importación a la devaluación general se repite pero ocurre que a medida que la industrialización lleva a una integración hacia atrás, el precio de un producto se convierte en el costo de otro. En consecuencia, la integración del aparato industrial hacia atrás genera una escalera móvil de protección: a medida que se va protegiendo producción nueva de los sectores intermedios, se vuelve indispensable aumentar la protección a los sectores finales.

El proceso acumulativo de la sucesiva incorporación de productos intermedios nuevos a precios mayores que los internacionales y por lo tanto con elevación de costos de producción para productos terminados acaba por conformar el sistema arancelario-cambiario típico de América Latina con sus características esenciales.¹

Estas son:

- a) Sesgo antiexportador, o sea que la producción industrial es rentable para el mercado interno, debido a tarifas u otras restricciones a las importaciones, pero no lo es para el mercado externo, debido a la ausencia de instrumentos promocionales comparables;
- b) Ilusión de ineficiencia, o sea que cuando los costos de producción internos se dividen por la tasa de cambio general del país, aparecen costos de producción en moneda extranjera muy altos, medidos en

1. El análisis del sistema arancelario-cambiario como un todo orgánico se debe a Diamond quién lo inició en la década de los años 60.

comparación con los precios de importación a nivel CIF. Pero esta conversión de costos internos usando la tasa de cambio general hace caso omiso de que los costos mismos están afectados por tasas de cambio selectivamente devaluados por medio del uso de los aranceles u otras restricciones al comercio. Cuando la deflación de costos internos a dólares se hace empleando la tasa de cambio de costo específico a cada producto o proceso productivo, la ineficiencia observada es mucho menor. En consecuencia, la conversión de costos internos usando la tasa de cambio financiera, en lugar de la tasa de cambio que condiciona los costos, o sea una tasa que incluye los aranceles u otras restricciones, lleva a una sobreestimación de la ineficiencia industrial, y por lo tanto genera la ilusión de un sector industrial que es desesperantemente ineficiente. La realidad, por cierto, es mucho menos grave.

Ciclos de crisis recurrentes de balanzas de pagos, que se dan debido a que el sector industrial opera fundamentalmente con importaciones pagadas por las divisas, fruto de la exportación de producción no industrial. Ahora bien, a medida que la industria crece y se adelanta su tasa de crecimiento a la de los demás sectores, su demanda de divisas aumentará más rápido que la oferta de divisas que proviene normalmente del sector primario. Esto significa que una crisis de balanza de pagos estructural es el resultado natural del crecimiento sectorial disparate de los sectores usuarios (industria) y productores (primarios) de divisas. Esta crisis generalmente se resuelve a través de la represión de la demanda de importaciones que toma la forma de reducción de la tasa de crecimiento o de la inducción deliberada de una recesión. Apenas el país comienza a crecer nuevamente, se reproduce el fenómeno anterior de crecimiento disparate entre la demanda y la oferta de divisas.

Si el sector industrial fuera productor de divisas y no solamente usuario, su tasa de crecimiento no se encontraría limitada por la disponibilidad de divisas por parte de un sector primario que crece más lento. En consecuencia tampoco se darían los ciclos en la balanza de pagos que resultan de un desajuste estructural de la tasa de crecimiento entre la oferta y demanda en este mercado.

El sector industrial no se puede convertir en proveedor o productor de divisas en parte porque la política de devaluación selectiva tuvo

históricamente un sesgo antiexportador que no es fácilmente modificable. Pero también incide la ilusión de ineficiencia que hace pensar que no es dable que el sector industrial exporte y que en todo caso tiene una ineficiencia tan grande que no se justifica promover su exportación. Más bien se considera la necesidad de reformarlo fundamentalmente a fin de volverlo más eficiente. En qué dirección, no está nunca claro, aunque suele ser para una producción orientada al mercado interno que, en última instancia, termina estrangulándolo por el mayor consumo de divisas que produce.

A lo largo de la integración del sistema arancelario-cambiario con la incorporación de repetidas devaluaciones selectivas a fin de promover la sustitución de importaciones de nuevos productos, la política industrial también absorbe elementos de políticas impositiva y laboral. Por lo general se otorgan exenciones tributarias ya sea de impuestos directos o de impuestos indirectos a fin de aumentar la rentabilidad de producciones específicas. Estas medidas son esencialmente sustitutivas de devaluaciones selectivas, pero con la diferencia de que afectan directamente al valor agregado, vale decir al nivel de remuneraciones de los factores productivos en el sector respectivo, en lugar de modificar los precios de los productos que tocan no sólo al sector que se desea favorecer, sino también a todos los sectores usuarios que quedan desfavorecidos. Otro tanto sucede con la política laboral que se refina en forma creciente y se traduce por lo general en un esfuerzo por transferir a los trabajadores una parte de los mayores ingresos que los productores reciben de sus compradores, gracias a la protección o devaluación selectiva. En otras palabras, a la hora de distribuir los mayores ingresos obtenidos por los productores gracias a la protección o devaluación selectiva entre los distintos factores que coadyuvan a la producción, la política laboral asegura a los trabajadores una proporción mayor a la que hubiera obtenido sin la institución de salarios mínimos, derechos sociales, jubilación, etc.

Con el devenir del tiempo se genera frustración con el proceso de sustitución de importaciones, más que nada como resultado de los ciclos de crisis de balanza de pagos. Se vuelve obvio que es inconsistente tratar de crecer sobre la base de un sector que es usuario neto de divisas.

Se presentan entonces propuestas de reforma integral de la política industrial que se agrupan en dos alternativas fundamentales polares:

1. Liberalización comercial y arancel plano; y,
2. Definición deliberada de un perfil industrial deseado e implementación del paquete promocional correspondiente.

La primera alternativa básicamente toma por cierta la ineficiencia de la producción industrial, sin hacer mayor distingo entre aquella parte que es ilusión y aquella otra que es realidad. En ese orden de ideas, la liberalización obligará a los sectores industriales a aumentar su eficiencia para llegar al nivel internacional. Aquellos que no puedan hacerlo, deberán cerrar. Según esta propuesta, entonces, el sector industrial se volverá más pequeño pero más eficiente. El arancel plano, a su vez, reconoce cierto argumento de industria naciente y preserva cierto sesgo antiexportador, pero lo hace de manera limitada y supuestamente no discriminatoria dentro del sector industrial.

La otra alternativa parte de reconocer diferencias de eficiencia entre sectores de la misma economía, distingue entre ilusión y realidad de ineficiencia, reconoce distinciones entre los precios privados y los sociales en los factores de producción, y considera que la capacidad competitiva del país en distintas actividades económicas es diferente. Todo ello hace necesario definir cuáles son las industrias que el país debe cultivar, lo cual a su vez se traduce en el diseño de una política promocional intervencionista y discriminatoria a favor de aquellos sectores que tienen mayor posibilidad de éxito.

Como puede entenderse claramente, estas son dos posiciones de política industrial diferentes, y que no aparecen fácilmente conciliables. En las próximas secciones examinaremos un poco más a fondo los fundamentos conceptuales de estos enfoques y exploraremos en qué medida conceptos subyacentes pueden ser integrados en una política industrial que respete las condiciones que en el presente parecen existir en América Latina.

3. La política de liberalización y el arancel plano

El fundamento de esta política se encuentra en la teoría de la ventaja comparativa estática y de libre mercado. Se argumenta que para asegurar el bienestar económico del país es necesario maximizar la productividad de sus recursos disponibles. Ello involucra producir todos aquellos bienes y servicios que el país pueda hacer mejor en comparación con las alternativas que presenta el mercado internacional. Los mercados libres asegurarán que la competencia produzca una asignación de recursos en la que se conjugue el interés colectivo y la rentabilidad privada, pues cada cual concurrirá a aquella actividad en la que obtendrá los mayores rendimientos. Ese intento de maximizar utilidades e ingresos llevará a que cada quien trabaje en aquello para lo cual tiene ventaja comparativa, o sea en lo que su productividad sea mayor.

Para que se dé aquello que la teoría pretende, es necesario hacer que los mercados funcionen lo más libremente posible; en consecuencia, debe evitarse cualquier intervención del Estado en el comercio internacional, pues así será factible que cada productor nacional compita con sus homólogos en el exterior y sobrevivan en el proceso productivo sólo aquellos que puedan competir exitosamente, o sea cuya productividad sea por lo menos tan grande como la de sus competidores en el resto del mundo. Una pequeña concesión representan los aranceles planos, que se justifican ya sea aceptando que la industria tiene una desventaja inicial que tomará algún tiempo vencer o alternatively admitiendo que existen imperativos políticos de industrialización que obligan a aceptar una desviación de aquello que sería técnicamente mejor o sea el libre comercio total.

Por cierto que hay una versión un poco más sofisticada de este análisis que acepta que la optimización debería darse dentro de una trayectoria temporal en la cual puede ser deseable violar la ventaja comparativa estática del momento a fin de maximizar intertemporalmente sobre un horizonte más largo. Esto se da cuando existen cambios tecnológicos o hay fenómenos de aprendizaje, en que los costos iniciales se justifican por los beneficios futuros. Estas circunstancias, empero, no justifican en principio ninguna intervención de política gubernamental,

pues el sector privado estaría en perfectas condiciones de prever la magnitud de estos fenómenos así como el lugar en que se producirían. En el fondo, ello implica un supuesto de disponibilidad simétrica y libre información.

No cabe duda que la teoría de ventaja comparativa y de libre mercado es consistente dentro de los términos de sus propios supuestos, que incluyen una serie de limitaciones no detalladas en el párrafo precedente. Por otra parte es esencial dilucidar en qué medida los supuestos que justifican las conclusiones y recomendaciones de política económica de este enfoque se dan efectivamente en la realidad.

Son dos los supuestos particularmente cruciales para las consecuencias de política económica: 1) la perfección de los mercados de factores, y 2) la libre disponibilidad de información o por lo menos un mercado perfecto de información. En cuanto al primero de estos es notorio que en los países de América Latina existen una variedad de circunstancias que hacen que los precios de mercado no reflejen bien las escaseces reales de los factores productivos ni de la divisa. En efecto, es usual encontrar que el precio social de la mano de obra se halla por debajo de su valor de mercado, que el precio social de la divisa se encuentra situado a un múltiplo de la tasa de cambio del mercado y que el precio del capital también discrepa sensiblemente de las distintas tasas de interés que operan en el mercado. El cuadro 1 resume algunas estimaciones recientes de estos valores para un grupo de países en el continente.

Las consecuencias de que no hayan mercados de factores básicos que operen en la forma en que los textos prescriben para mercados competitivos son fundamentalmente dos. En primer lugar, deja de haber equivalencia entre rentabilidad privada y bienestar económico colectivo. Al contrario, pueden y suelen darse casos en que una actividad productiva es rentable a nivel privado pero no conveniente a nivel económico nacional y pueden darse también situaciones en las cuales una actividad productiva no arroja utilidades para el productor privado pero sí es deseable desde el punto de vista del país en su conjunto. Ello implica desde luego que una asignación de recursos basados en los mercados reales de América Latina no sería óptima y por lo tanto tampoco sería congruente con la ventaja comparativa del país.

CUADRO N° 1
Precios sociales de los factores básicos en
América Latina

		Razón del precio social al precio privado		
		Tasa de cambio	Salarios	Inversión
Ecuador	Corto plazo	2.6	.5	1.89
	Mediano plazo	2.3	.6	1.89
Guatemala	Corto plazo	2.103	.5	n.d.
	Mediano plazo	1.424	.5	n.d.
Honduras	Corto plazo	2.97	.566	n.d.
	Mediano plazo	2.44	.566	n.d.
Jamaica	Corto plazo	2.026	.5	n.d.
	Mediano Plazo	1.528	.5	n.d.
Perú	Corto plazo	2.848	.183	2.82
	Mediano plazo	2.1	.4	2
Rep. Dominicana	Corto plazo	1.805	.44	n.d.
	Mediano plazo	1.315	.44	n.d.
Venezuela	Corto plazo	2.34	.525	1.149
	Mediano plazo	2.29	.178	1.95

n.d. No disponible

Fuente:

Ecuador: Luis A. Ramírez, "Ecuador, Precio Sombra de los Factores Básicos", CLADS/ONUDI, Febrero 1.985.

Guatemala: Santiago Levy, Rodrigo Parot, Daniel Schydowsky, "La Ventaja Comparativa de Corto Plazo en la Producción Manufacturera de Guatemala", CLADS/BID, Enero 1.984.

Honduras: Santiago Levy, Rodrigo Parot, Daniel Schydowsky, "La Ventaja Comparativa de Corto Plazo en la Producción Manufacturera de Honduras", CLADS/BID, Enero 1.984.

Jamaica: Santiago Levy, Rodrigo Parot, Daniel Schydowsky, "Short-run Comparative Advantage in Jamaican Manufacturing", CLADS/BID, Enero 1984.

En segundo lugar, la falta de mercados competitivos supone que los factores tienen costos distintos para compradores diferentes en el mercado. Si esto se convierte en una diferencia sistemática, como por ejemplo que el sector industrial compre mano de obra a un precio regulado por las leyes del salario mínimo y en cambio la agricultura no esté sujeta por razones institucionales a tal legislación, entonces se dan variaciones sistemáticas en los niveles de costo y por lo tanto se suscitan circunstancias en las cuales la competencia dentro del mercado de productos se produce sobre bases no comparables. En otras palabras, los mercados dejan de ser de competencia leal y se convierten más bien en mercados sesgados que dan preferencia a unos u otros de acuerdo con las particulares circunstancias de los mercados en los cuales se abastecen de factores de producción.

La diferencia entre rentabilidad privada y conveniencia económica nacional, o sea ventaja comparativa, ha sido cuantificada para un número de países de América Latina. En el cuadro 2 se tabulan mediciones de ventaja comparativa o sea de eficiencia económica nacional para una serie de países. El indicador de ventaja comparativa o eficiencia real usado (el costo doméstico de la divisa), o sea el monto en recursos productivos nacionales valorados a precios sociales que debe ser usado para producir un dólar en la sustitución de importaciones o en la promoción de exportaciones. Resulta obvio que hay una gran gama de producción en estos países que no es competitiva sin protección arancelaria pero que sí es eficiente en el sentido de ventaja comparativa y rentabilidad económica nacional.

Perú: Eduardo Bitran, Juan José Fernández Ansola y Matilde Pinto de la Piedra con la colaboración de Daniel Schydrowsky, "Estimación de los Precios Sociales de los Factores Básicos en el Perú: 1986-1987", INP/BID, Diciembre 1986.

R. Dominicana: Santiago Levy, Rodrigo Parot, Daniel Schydrowsky, "La Ventaja Comparativa de Corto Plazo en la Producción Manufacturera de la República Dominicana", CLADS/BID, Enero 1984.

Venezuela: Lino Clemente, Alexander Hoffmaister, Matilde Pinto de la Piedra, "Los Precios Sociales de Venezuela", CLADS/BID, Mayo 1986.

CUADRO N° 2
Eficiencia económica de la producción industrial
en América Latina

Corto plazo			
	Eficiente	En duda	Ineficiente
	(Porcentajes)		
Ecuador 1	85.4	3.7	0.4
Ecuador 2	54.7	20.1	10.8
Guatemala	88.7	4.7	1.0
Honduras	88.0	8.6	2.9
Jamaica	68.5	1.9	1.4
Perú	76.6	23.4	-
Rep. Dominicana	94.9	n.d.	5.1
Venezuela	74.1	12.7	11.2

Mediano plazo			
	Eficiente	En duda	Ineficiente
	(Porcentajes)		
Ecuador 1	47.4	22.4	19.7
Ecuador 2	39.1	29.4	17.1
Guatemala	82.5	10.8	1.1
Honduras	56.1	27.2	12.6
Jamaica	68.5	1.9	1.4
Perú	53.3	33.6	13.1
Rep. Dominicana	61.4	n.d.	38.6
Venezuela	69.6	17.1	11.2

Nota: Los totales no suman a 100% cuando hubo sectores industriales excluidos del análisis.

Los cálculos en Ecuador 2 y Perú son del costo doméstico de la divisa directa, los demás se refieren al costo doméstico de la divisa total.

Fuente:

Ecuador 1: Santiago Levy, Juan Antonio Morales, Rodrigo Parot, Daniel M. Schydlow-sky, "La Ventaja Comparativa de Corto Plazo en la Producción Manufacturera del Ecua-dor", CLADS, Enero 1984.

El problema de la perfección de los mercados de información es también sumamente crucial para la optimación de la política de libre mercado y del arancel plano. Si el futuro fuera conocido con certidumbre, sería muy fácil tomar decisiones. Pero como el mismo es incierto y además es costoso obtener información, se introducen circunstancias que crean divergencias entre rentabilidad privada y beneficio social. Ocurre que en la obtención de información, así como en su procesamiento, hay enormes indivisibilidades y grandes economías de escala. Vale decir que hay información que no puede ser comprada a poquito sino que hay complejos mínimos de información que tienen que ser adquiridos en bloque, simplemente por la naturaleza misma del proceso informativo. Eso hace que el costo de tener información puede exceder en mucho el rendimiento que ésta tenga para un empresario en particular, si bien sería muy inferior al beneficio que de ella derivarían muchos empresarios si hubiera forma de compartir la información entre todos. La obtención colectiva de información puede, por cierto, organizarse a nivel de asociación privada de empresarios o a nivel de asociación pública, vale decir a través del gobierno. En ambos casos se obten-

Ecuador 2: Rodrigo Parot, "Estructura de Incentivos Industriales de Ecuador: 1981". Elementos Técnicos para una Reestructuración de Incentivos Industriales en el Ecuador, Vol. 2, CLADS/ONUDI, Febrero 1985.

Guatemala: Santiago Levy, Rodrigo Parot, Daniel M. Schydrowsky. "La Ventaja Comparativa de Corto Plazo en la Producción Manufacturera de Guatemala", CLADS/BID, Enero 1984.

Honduras: Santiago Levy, Rodrigo Parot, Daniel M. Schydrowsky. "La Ventaja Comparativa de Corto Plazo en la Producción Manufacturera de Honduras", CLADS/BID, Enero 1984.

Jamaica: Santiago Levy, Rodrigo Parot, Daniel M. Schydrowsky. "Short-run Comparative Advantage in Jamaican Manufacturing", CLADS/BID, Enero 1984.

Perú: Santiago Levy, Rodrigo Parot, Martha Rodríguez. "La Medición de la Ventaja Comparativa en el Sector Manufacturero del Perú", CLADS/INP, Diciembre 1986.

Rep. Dominicana: Santiago Levy, Rodrigo Parot, Daniel M. Schydrowsky. "La Ventaja Comparativa de Corto Plazo en la Producción Manufacturera de la República Dominicana", CLADS/BID, Enero 1984.

Venezuela: Luis Felipe Jiménez, Daniel M. Schydrowsky, "La Ventaja Comparativa de Corto y Mediano Plazo en la Producción Manufacturera de Venezuela", CLADS/BID, Mayo 1986.

drían las economías de escala y se las internalizaría para su aprovechamiento dentro de todas las empresas interesadas. Ocurre, sin embargo, que el nivel de competencia entre empresas hace muy difícil la coordinación necesaria a nivel del sector privado para compartir el uso de la información. Resulta entonces más eficaz que esta función, o por lo menos una parte importante de ella, sea realizada por el sector público y luego difundida a todas las empresas que deseen tenerla. Se refuerza esta conclusión con la constatación que una parte de la información que se requiere para tomar decisiones con respecto al futuro tiene el carácter de macro-económica, inclusive en aquellos casos en que se trata de estimaciones o previsiones de desarrollo tecnológico, para lo cual un marco de perspectiva que vaya más allá de la empresa y aun del sector privado es más idóneo. Pero si es el gobierno el que tiene que intervenir necesariamente en la provisión de cierto tipo de información con respecto al futuro, y si la disponibilidad de la misma representa una externalidad para las empresas usuarias, entonces es claro que una economía pura de libre mercado no llevará a una asignación óptima de recursos a través del tiempo sino más bien tenderá a tener un desarrollo tecnológico ya sea demasiado lento, o demasiado cauto en relación con lo que sería apropiado para las circunstancias reales del país.

Finalmente, cabe señalar algunos errores técnicos con respecto a las supuestas virtudes del arancel plano. Suele decirse que tiene la ventaja de dar incentivos iguales a todos los sectores productivos. La primera razón por lo que esto es falso resulta bastante obvia. El arancel plano tiene un sesgo antiexportador de la magnitud aproximada de su altura. En otras palabras, el arancel plano protege la producción orientada hacia el mercado interno pero no ofrece nada comparable para el mercado externo. Las actividades exportadoras por lo tanto tienen una rentabilidad estructuralmente menor en este régimen que las actividades de sustitución de importaciones. La segunda razón por la que el arancel plano no trata todos los productos por igual es que no incide sobre los productos de exportación, cuyos precios están fijados fundamentalmente por el mercado de exportación. El arancel plano genera una tasa de protección efectiva igual al nivel del arancel para todos aquellos casos en los que todos los insumos pueden ser importados y para los cuales los precios fluctúan efectivamente de acuerdo con el nivel tarifario. Si tenemos un producto protegido, en cambio, que utiliza

un insumo que puede ser exportado, su protección efectiva será mayor que la protección nominal indicada en el arancel plano. Eso se da porque el insumo exportable no tiene su precio fijado de manera absoluta por el arancel plano materia de discusión.

La situación se complica aún más si en lugar de considerar sólo la protección efectiva, como suele hacerse, nos remitimos directamente al impacto de la protección sobre la rentabilidad, o sea sobre las utilidades. En este caso, necesitamos calcular lo que se llama la protección factorial, en esta eventualidad con respecto a las utilidades. En este cálculo intervienen los salarios, los intereses y la depreciación, ninguno de los cuales debe necesariamente variar proporcionalmente al arancel plano. En consecuencia, no hay por qué suponer que la rentabilidad variará en forma pareja en todos los sectores a consecuencia del arancel plano.

La igualdad de incentivos en términos de rentabilidad para distintos sectores la da a precios de mercado sólo el libre comercio. Ninguna intervención del Estado igualará fácilmente esos resultados, llámese intervención por arancel plano, por impuestos a los intereses, por impuesto a las utilidades, etc. Ello implica que el arancel plano no es óptimo y debe ser evaluado como uno más dentro de un número de medidas subóptimas, cada una de las cuales tiene ventajas y desventajas. Por otra parte, desde el momento en que se admite que los precios de mercado no son indicadores confiables de las escaseces relativas, la optimización del libre comercio desaparece, y con ello resulta posible que la política de aranceles planos compense por casualidad las distorsiones habidas en los mercados de factores. Pero ocurre que la diversidad de circunstancias económicas y la discrepancia que existe entre precios de mercados y precios sociales tienen tal configuración que no hay una relación directa entre eficiencia económica nacional y rentabilidad privada. En consecuencia, el fundamento básico en el cual se basa la liberalización y la adopción de un arancel plano no tiene un apoyo fidedigno en las cifras indicativas de los sectores industriales nacionales del continente.

4. La política industrial selectiva

La política industrial selectiva parte del reconocimiento fundamental de que los mercados en economías de países subdesarrollados no son perfectos y por lo tanto no llevan automáticamente a una óptima asignación de recursos a través del tiempo. En consecuencia, los objetivos básicos de una política industrial selectiva son tres:

1. Compensar las diferencias entre rentabilidad privada y rentabilidad social que se ocasionan por las distorsiones de los precios de mercado. Mediante esta compensación se logra que la rentabilidad percibida por el empresario, que a fortiori trabaja a precios de mercado, refleje debidamente la ventaja subyacente de las diferentes actividades económicas para el país.
2. Compensar externalidades positivas y negativas evitando de esta manera que circunstancias fuera del control de la empresa y que son fundamentalmente responsabilidad de la colectividad no incidan en forma indeseable en las decisiones empresariales. Un buen ejemplo de este tipo de situación es la inexistencia temporal de cierta infraestructura que requiere la producción o el comercio, y que hace particularmente costosa la operación privada, pero que el estado tiene programado resolver.
3. Anticipar cambios en los costos debido al fenómeno de aprender produciendo y otras circunstancias que no son de fácil previsión para las empresas, corrigiendo de esta manera errores de predicción de rentabilidad privada.

La técnica básica para diseñar una política industrial selectiva involucra tres operaciones claramente diferenciables:

1. Identificar la tecnología con que se quiere producir y su variación esperada a través del tiempo. Una vez definida esta tecnología, se valora a los precios sociales correspondientes y se deriva el indicador fundamental de eficiencia económica nacional, o sea el costo doméstico de la divisa esperado. Una vez obtenido este indicador, se pasa a la siguiente etapa.

2. Calcular el ingreso privado de factores que sea compatible con el costo doméstico de la divisa calculado. En esta etapa se incorporan todas las diferencias entre precios privados y precios sociales, definiendo de esta manera una rentabilidad privada deseada. Una vez obtenido el ingreso de factores correspondiente, se pasa a la tercera etapa.
3. Definición de la combinación de instrumentos que se usará para proveer el nivel de incentivos total definido en la etapa anterior. En esta etapa se escoge la mezcla más apropiada de tasa de cambio, aranceles, medidas impositivas internas, política salarial, tasas de interés, etc., y que en su conjunto van a generar para los factores productivos los ingresos netos que se requiere para cumplir con la meta derivada de la etapa anterior.

La aplicación de esta técnica no deja de tener problemas de implementación sustantivos. En primer lugar, la definición de la tecnología que imperará en el país es una tarea que involucra un gran número de interrogantes. Para industrias que ya existen en el país es dable comenzar por identificar las estructuras de costo actualmente imperantes. Ello tiene que ser necesariamente el punto de partida para cualquier evolución tecnológica que se desea suponer o proyectar. Pero la tecnología imperante en algún momento del tiempo suele no ser única, ya sea por diversidad de productos dentro de algún reglón genérico o por diferente edad de los equipos o por cualesquiera otras causas. En consecuencia, surge un problema de promedios o de números índices, a fin de definir el punto inicial del perfil tecnológico. Luego aparece el requerimiento de proyectar esta tecnología al futuro, para lo cual puede usarse información de tecnología más avanzada usada en otras partes, así como tasas de crecimiento de productividad observada en el pasado en el país u otros lugares. Es importante reconocer que éstas son tareas complejas y que se hacen todas con cierto grado de error.

La segunda tarea que presenta alguna dificultad es el cálculo de los precios sociales, pues no es suficiente tener los precios sociales imperantes en el momento inicial de una actividad económica sino que se desea idealmente tener los correspondientes a los distintos momentos en el tiempo durante la vida útil de las actividades económicas consideradas. Sin embargo, la técnica de cálculo de precios sociales está recién en

su infancia en cuanto a la incorporación de elementos dinámicos y de evolución a través del tiempo. En todo caso, ellos dependen fundamentalmente de la situación económica, de las escaseces relativas de los factores y productos. En consecuencia, la proyección de precios sociales se convierte en parte de la proyección macroeconómica de la economía de un país. Esto tiene como se sabe, cierto rango de error.

El tercer desafío es la introducción de externalidades ya sea en los precios sociales o en los procesos mismos de producción. Aquí sólo se puede pretender la incorporación de las cosas más evidentes, sin tratar de llegar a detalles finos que tienden a ser opacados por errores de estimación.

Finalmente, cabe señalar el problema de actualización de la política resultante a través del tiempo. Este es un punto importante pues es evidente que la realidad va avanzando y las proyecciones del pasado requieren ser actualizadas para que se adecúen a lo actuado desde que se tomó la decisión inicial. Por lo tanto, una política industrial selectiva tiene que incorporar un mecanismo de actualización que sea lo bastante paulatino como para no generar movimientos abruptos en los incentivos, pero de otra parte que sea suficientemente constante y previsible a fin de combinar la estabilidad de expectativas con el desfase mínimo posible de la política con respecto a la realidad.

5. La elección de un estilo de política industrial

El estilo que se elija para la política industrial debe estar basado en la satisfacción de los objetivos señalados, o sea en el cierre eficaz de las grandes brechas macroeconómicas que se dan en el proceso de desarrollo. Ello tiene ciertas implicancias que pueden fácilmente señalarse:

1. Conviene usar la capacidad instalada existente en lugar de desecharla.

Esto es de suma importancia para la brecha externa pues reemplazar el stock de capital existente implica aumentar las importaciones. Por otra parte, también es esencial desde el punto de vista de la brecha ahorro-inversión, pues utilizar un capital que ya existe significa un menor requerimiento de ahorro. Otro tanto se refiere a la brecha

empleo, ésta aumentaría si desecharmos activos fijos ya existentes y que están dando plazas de trabajo. Finalmente, desde este punto de vista de la brecha fiscal, es claro que desechar capacidad de producción existente significa extinguir base tributaria. Pero si es claro que la capacidad instalada debe usarse y no desecharse, surgen consecuencias muy claras para la política de comercio exterior. En particular, no se puede liberalizar la protección a las importaciones sino más bien necesita procederse por vía de la promoción de exportaciones a fin de preservar el mercado interno para su aprovisionamiento en base a la capacidad instalada, a la par que se abre el mercado externo para los productos nacionales. Una política de liberalización y de arancel plano está reñida con el objetivo de usar capacidad instalada en lugar de desecharla.

2. Conviene aumentar el patrón de utilización de capacidad en lo que a turnos, días trabajados, etc. se refiere.

Es evidente que si la capacidad instalada se aprovecha en tres turnos en lugar de uno y si se trabaja domingos y feriados en lugar de dejar paradas las máquinas, ello es equivalente a un aumento en la cantidad del stock de capital disponible. Pero es importante también que el patrón de utilización mayor sea no sólo del capital ya existente, sino también que las máquinas nuevas se instalen, o sea que las inversiones nuevas se programen para ser usadas un mayor número de horas diarias y más días por año. De esta manera, la productividad del gasto de inversión será mayor.

Resulta evidente que si se logra conseguir mayor producción de cada unidad de capital instalado, esto significará que a cualquier nivel de producción dado, se requerirá menores importaciones de maquinaria. Por ende, el aumento del patrón de utilización contribuye a cerrar la brecha externa. De la misma manera, un aumento de los patrones de utilización es equivalente a la reducción de la relación capital-producto, pues para el mismo nivel de producción se requerirá menor número de máquinas. Ello contribuye a cerrar la brecha ahorro-inversión. Nuevamente, desde el punto de vista de la brecha de empleo, si se aumenta el patrón de utilización, significará que cada máquina generará mayor empleo, o sea que la relación capital/trabajo se reduce de esta manera, contribuyendo a cerrar la brecha de empleo. La brecha fiscal también se encuentra beneficia-

da por un aumento en el patrón de utilización pues ello implica por una parte la disminución del requerimiento de inversión pública, y por otra tiene un efecto positivo sobre la base tributaria a consecuencia de la reducción de la relación capital/producto y por relajamiento de la restricción externa.

La modificación del patrón tradicional de utilización de capital, o sea del patrón tradicional de utilización de turnos y de días trabajados, implica la incorporación de una serie de elementos a la política industrial. Por una parte, supone el cambio de precios relativos de factores, tendiendo al aumento del costo de la maquinaria, en especial de la importada, mediante el aumento de los aranceles a los bienes de capital. Por otra parte involucra modificaciones en la legislación laboral, y en la forma en que se computan los beneficios sociales, particularmente los que se refieren a primas legisladas para trabajos en segundos y terceros turnos o en domingos y feriados. Luego, existen las políticas referentes al costo del dinero prestado, y la diferenciación de la tasa de interés para el capital de trabajo y para la compra de activos fijos. Finalmente, hay implicaciones muy concretas para la política impositiva en lo que se refiere a tasas de depreciación de activos fijos en función de su intensidad de uso así como incentivos directos a la expansión del patrón de utilización.

Estos elementos de política económica son parcialmente compatibles con una política de liberalización y de arancel plano en cuanto significan eliminación de distorsiones artificialmente introducidas, desde el punto de vista de la teoría de mercados perfectos. Mas no son compatibles con aquel enfoque en la medida en que se requiera elevar en particular los aranceles a los bienes de capital, o se desee incentivar específicamente la ampliación de patrones de utilización, a fin de compensar discrepancias entre el precio social de la mano de obra y precio de mercado. En términos generales, por lo tanto, el imperativo de aumentar los patrones de utilización es más compatible con una política industrial selectiva.

3. Debe tenderse a la eliminación del ciclo de balanza de pagos.

Ya se indicó con anterioridad que el sesgo antiexportador del sistema arancelario-cambiario es el gran culpable de la generación de ciclos estructurales en la balanza de pagos. Por lo tanto, es evidente que ese sesgo antiexportador debe ser eliminado. Pero puede ser

conveniente ir más allá y generar un sesgo pro-exportador a fin de vencer las resistencias naturales que se dan en toda economía en que se quiere cambiar de dirección. Desde este punto de vista, la liberalización más arancel plano no son suficientes pues preservan a pesar de todo un modesto sesgo antiexportador. En cambio, la política industrial selectiva tiene capacidad de otorgar incentivos cambiarios u otros de suficiente magnitud como para hacer que el sistema en su conjunto tenga un sesgo pro-exportador.

4. Conviene que la expansión industrial no reproduzca simplemente la tecnología existente sino más bien incorpore la más idónea de acuerdo con las escases reales de los factores básicos, o sea que se respeten los precios relativos definidos en términos sociales y no en términos de precios de mercado.

Es claro que el costo doméstico de la divisa, cuando se produce con capacidad instalada y ya pagada, es menor que cuando se produce con capital nuevo por instalar. Esto significa que habrá un número de sectores en los cuales un país tiene ventaja comparativa en el corto plazo mas no en el mediano y largo plazo. Pero ello significa que debe haber una diferenciación clara entre incentivos de utilización de capacidad e incentivos de expansión de capacidad. Por otra parte también habrá diferencias entre el costo doméstico de la divisa en plantas ya existentes y ese mismo costo en plantas con tecnologías más nuevas. En consecuencia, de ser conveniente expandir una rama productiva, es probable que deba ser con una estructura de costos diferentes.

La implicancia de esta circunstancia para la elección de un estilo de política industrial indica muy claramente que deba irse hacia políticas selectivas: Con liberalización y arancel plano no es dable hacer las diferenciaciones entre lo antiguo y lo nuevo y entre la utilización y la expansión que se requiere.

5. Es preferible llevar a cabo la transformación de la estructura productiva con el crecimiento acelerado de los sectores que se desean expandir, y la contracción sólo posterior y lenta de los sectores que se desea reducir o discontinuar.

Esto significa que cualquier iniciativa para simplificar el sistema arancelario-cambiario debe darse con aumento de las tasas bajas de

incentivos más bien que con reducción de las tasas altas. De esta manera se incentivará primero la expansión antes que la reducción. Por otra parte, es preferible usar instrumentos que afecten directamente el valor agregado en comparación con aquellos que tocan a los precios de los productos. Ello es así porque al afectar el precio de algún producto, como por ejemplo con una tasa de cambio específica o con un arancel, se toca no solamente al productor del bien sino también al usuario, lo cual involucra la necesidad de un gran número de ajustes coordinados en forma orgánica. Cuando se actúa sobre el valor agregado en forma directa con tasas impositivas, crediticias o laborales especiales, el efecto queda contenido dentro del sector afectado.

6. Es sumamente importante que la política que se adopte tenga una capacidad de ajuste ordenada a través del tiempo. Los empresarios requieren estabilidad en su entorno, para poder tomar decisiones de inversión con un horizonte apropiado a la vida tecnológica de los activos fijos involucrados. Mas estabilidad no es lo mismo que osificación. Un sistema sin capacidad interna de cambio es un sistema osificado y acabará cambiando por quiebra de sistema. Cambios graduales de acuerdo con reglas claramente establecidas son preferibles, desde el punto de vista de la estabilidad de las expectativas empresariales, a cambios discontinuos que ocurren en momentos impredecibles y que por su naturaleza no pueden tener reglas de juego de cambio preespecificadas.

Esta característica es difícil de incorporar en un sistema de liberalización y arancel plano, porque la concepción misma de este tipo de política sostiene que no requiere cambio por ser óptima. Por otra parte, en un sistema de política industrial selectiva es indispensable incluir una regla de ajuste gradual preespecificada, a fin de darle la estabilidad necesaria y evitar una arbitrariedad aparente que opera como desincentivo para los inversionistas.

Conclusión

La industrialización tiene un rol muy importante que jugar en el cierre de las brechas macroeconómicas que se producen en el proceso

de desarrollo. Pero la contribución positiva que pueda hacer el sector industrial no se da en forma automática, se requiere un diseño consciente y apropiado de la Política Industrial.

El fundamento último de la Política Industrial debe ser generar un sector industrial eficiente. Pero esta eficiencia debe entenderse en relación con los desequilibrios fundamentales de la economía que se reflejan en las brechas. No debe confundirse competitividad a precios de mercado con eficiencia real. La segunda capta las escaseces reales de los factores productivos y de los bienes en la economía. Mientras existan desequilibrios fundamentales, los precios de mercado no reflejarán bien las escaseces subyacentes y por lo tanto son los precios sociales los que deberán usarse para evaluar la eficiencia real de los procesos productivos.

Como la diferencia entre precios de mercado y precios sociales incide en forma diferente en los distintos procesos productivos, una Política Industrial simple lleva ineludiblemente a una mala asignación de recursos. Por ello, la política de liberalización y arancel plano no es óptima, ni contribuye adecuadamente a la resolución de las brechas del desarrollo.

La política apropiada es necesariamente una política muy compleja que compense las imperfecciones del mercado. Pero esta complejidad crea grandes dificultades de administración. Una política industrial selectiva óptima corre el gran riesgo de ser inoperante. No queda más remedio, por lo tanto, que resignarse a una política subóptima para que sea implementable.

Al sacrificar características de optimación debe recordarse que la peor ineficiencia es la de los recursos ociosos. Por lo tanto la utilización de capacidades instaladas y de mano de obra desocupada o subocupada, debe prevalecer sobre las eficiencias microeconómicas de la asignación de recursos. Por lo mismo, el cierre de la brecha externa con la conversión del sector industrial en exportador debe predominar sobre la competitividad de producciones particulares a precios de mercado.

Una vez lograda la coherencia macroeconómica y el equilibrio de crecimiento sin brechas paralizantes del proceso, se puede, a través del tiempo, ir limando las diferencias microeconómicas de productividad.

El papel de las empresas transnacionales en las exportaciones de bienes industriales de América Latina y Asia

Magnus Blomström*

*Stockholm School of Economics and
National Bureau of Economic Research*

1. Introducción

En los últimos 20 años han ocurrido cambios estructurales notables en el Tercer Mundo. En algunos países, y en particular en los denominados países de industrialización reciente, ha tenido lugar un impulso al proceso de industrialización, y hoy es posible apreciar una creciente importancia de los países en desarrollo (PED) en las exportaciones mundiales de productos manufacturados. Si bien un número relativamente pequeño de países responde por la mayor parte de esas exportaciones, las cifras totales son destacables, y parecen dar fundamento a un cierto optimismo acerca de las posibilidades futuras de crecimiento de muchos PED.

A menudo se da por sentado que un aumento en las exportaciones de un país es un signo de creciente competitividad por parte de las empresas de propiedad local. Sin embargo, bien puede ser el caso de que el aumento de las exportaciones de los PED sea el resultado de la actividad de filiales de empresas transnacionales, en tanto que la base industrial de propiedad nacional no habría cambiado mayormente en el Tercer Mundo. En tal caso, la industrialización por invitación, un término acuñado por Arthur Lewis, no habría dado lugar a mejoras de la capacidad inventiva o innovativa, la habilidad gerencial o la capacitación

* El autor agradece a Robert E. Lipsey y Mario Zejan por sus útiles comentarios. Parte de esta investigación fue realizada durante una estancia en el Centro de Empresas Transnacionales de Naciones Unidas en Nueva York, y el autor desea expresar su agradecimiento a ese Centro por su apoyo. La investigación contó con la ayuda financiera de HSFR, Suecia, y el autor expresa su reconocimiento por la misma.

tecnológica de las empresas nacionales.

En este trabajo distinguimos el desempeño exportador de los países en desarrollo, por un lado, y el de subsidiarias de propiedad extranjera operando en ellos, por el otro, a fin de examinar el papel cumplido por las empresas transnacionales en las exportaciones de bienes industriales del Tercer Mundo. Nuestro interés está dirigido, por tanto, a determinar en qué medida los recientes cambios estructurales en los PED tienen un fundamento nacional. La investigación comprende empresas transnacionales de Estados Unidos y Suecia, y utiliza informes recientes sobre la inversión directa externa de estos dos países. Una descripción de los datos utilizados se presenta en el apéndice A.

Además de considerar a los países en desarrollo en su totalidad, prestamos particular atención a dos regiones en desarrollo (América Latina y los cuatro países de industrialización reciente de Asia) y a seis países en particular (Brasil, México, Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwan). Estos países reciben el grueso de la inversión extranjera directa en actividades industriales que se dirige a los PED y son los principales países en desarrollo exportadores de bienes de industriales. Por otra parte, las estrategias industriales seguidas por cada uno de ellos presentan marcadas diferencias, lo que los hace apropiados para una comparación. En términos generales, América Latina ha seguido una política de desarrollo hacia adentro, atrayendo de esta forma inversiones extranjeras primordialmente dirigidas a la sustitución de importaciones, mientras que en los países del sudeste asiático las políticas han estado orientadas hacia afuera, promoviendo el establecimiento de subsidiarias de propiedad extranjera con una actividad eminentemente exportadora.

El trabajo está estructurado de la siguiente forma. La próxima sección examina el desempeño exportador de los PED desde mediados de la década de 1960, analizando en primer lugar la totalidad de la industria y luego ciertas ramas industriales en particular. La tercera sección investiga el papel de las empresas transnacionales estadounidenses en esas exportaciones, y la cuarta sección repite el análisis para el caso de las empresas transnacionales de origen sueco. Finalmente, en la quinta sección del trabajo se presenta un breve resumen del estudio y algunas conclusiones.

2. El desempeño exportador de los países en desarrollo

Las exportaciones de bienes industriales de los PED se han expandido a tasas crecientes en las últimas décadas. Entre 1966 y 1982,¹ como se puede apreciar en el cuadro 1, la proporción de las exportaciones mundiales correspondientes a los PED aumentó en un 36 por ciento (de un 9,6 a un 13,1 por ciento). Sin embargo, este desempeño no ha sido uniforme, y tan sólo unos pocos países responden por gran parte de las exportaciones industriales de los PED. En tanto que los cuatro países asiáticos de industrialización reciente (Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwan) han aumentado sus exportaciones de manera considerable, América Latina y África han perdido posiciones. Los países asiáticos de nueva industrialización multiplicaron su participación en las exportaciones mundiales en 3,8 veces entre 1966 y 1982, en tanto que la participación de América Latina como totalidad disminuyó en un 12 por ciento en el mismo período. En esta región, Brasil constituye, sin embargo, una excepción notable ya que su participación en las exportaciones mundiales aumentó en un 45 por ciento.

La creciente importancia de los PED como exportadores de productos manufacturados se aprecia también al considerar ciertas industrias en particular. Como se puede ver en el cuadro 2, los PED como grupo aumentaron substancialmente su participación en las exportaciones mundiales en todas las industrias consideradas, excepto las de alimentación y metales. Su contribución en la industria de maquinaria eléctrica se quintuplicó, duplicándose en el rubro de "otras industrias" (que incluye textiles) y multiplicándose, si bien a partir de una participación muy pobre, por 6,5 y 4,8 veces en las industrias de equipos de transporte y maquinaria no eléctrica respectivamente.

Como ya hemos señalado, la actuación de ciertos países revela la existencia de notables diferencias respecto al comportamiento agregado (ver cuadro 3). Los países asiáticos de industrialización reciente in-

1. La disponibilidad de información sobre las exportaciones de subsidiarias de origen extranjero explica nuestra elección de este período. Como señalamos en el apéndice A, la información sobre las inversiones directas de origen estadounidense están disponibles principalmente para los años 1966, 1977 y 1982.

CUADRO N° 1
Participación en las exportaciones mundiales
de bienes manufacturados
(Porcentajes)

	1966	1977	1982
Países en Desarrollo	9.59	11.89	13.05
<i>América Latina</i>	3.65	3.35	3.21
Brasil	.92	1.22	1.33
México	.40	.33	.27
Otros América Latina	2.33	1.80	1.61
<i>África</i>	1.68	1.25	.52
<i>Medio Oriente</i>	.12	.46	.75
<i>Asia</i>	4.07	6.52	8.37
Hong Kong	.75	1.03	1.20
Corea del Sur	.14	1.36	1.88
Singapur	.38	.62	1.06
Taiwan	.30	1.24	1.88
Otros Asia	2.50	2.27	2.35
PED, excl. 4 Asia	8.02	7.64	7.03
PED, excl. 4 Asia y Brasil	7.10	6.42	5.76

Fuente: Cintas de Comercio Exterior de Naciones Unidas. Para una explicación al respecto ver el apéndice A.

crementaron substancialmente su intervención en todas las ramas industriales consideradas aquí. En 1982, su participación grupal en las exportaciones mundiales de maquinaria eléctrica, así como también en la categoría "otras industrias", había alcanzado el 10,3 y 12,1 por ciento respectivamente. (Es interesante destacar que la participación de EEUU en el caso de estas industrias fue de 15,8 y 10,4 por ciento respectivamente en el mismo año (Lipsey y Kravis, 1987).

América Latina, por otra parte, perdió posiciones en las ramas de alimentación y metales. En 1982, las exportaciones latinoamericanas fueron inferiores a las de los cuatro países asiáticos en todas las ramas industriales excepto la de alimentación. Las diferencias fueron particularmente grandes en los casos de la rama de maquinaria eléctrica, donde la participación asiática en las exportaciones mundiales fue 15 veces

CUADRO N° 1 (Apéndice A)

Participación de las subsidiarias mayoritarias estadounidenses en las exportaciones mundiales en diferentes regiones, 1966, 1977 y 1982

(Porcentajes)

Año	Total Ind.	Alimen- tación	Quí- mica	Metal	Maquinaria		Eléct.	Medios de trans.	Otros Ind.
					No eléct.				
Todos los países en desarrollo									
1966	.44	1.51	.72	.36	-	.18	-	.04	.27
1977	.77	.88	.60	.48	.43	1.72	3.72	.33	.37
1982	1.00	.77	.98	.43	.77	2.08	4.73	.48	.41
América Latina									
1966	.28	1.18	.60	.03	-	.06	-	.04	.14
1977	.33	.61	.38	.30	.25	.36	.54	.31	.17
1982	.42	.65	.77	.25	.38	.46	.56	.35	.26
Brasil									
1966	.03	.09	.01	-	-	.03	-	0	-
1977	.14	.39	.04	.04	.15	.20	.27	.16	.06
1982	.19	.43	.28	-	.25	.23	.19	-	-
México									
1966	.04	.11	.10	0	-	.01	-	-	-
1977	.07	.02	.10	.03	.03	.08	.16	.11	.06
1982	.09	.02	.08	-	.04	.14	.28	.18	-
Países en desarrollo de Asia ^a									
1966	<.09	<.03	-	-	-	<.10	-	0	-
1977	.29	<.02	.12	-	.15	-	2.42	0	0
1982	.33	-	.08	<.04	.37	1.17	2.36	.11	-
Hong Kong									
1977	.08	-	.05	-	.05	.57	-	0	-
1982	.08	-	.05	-	.05	-	.54	0	-
Corea del Sur									
1977	.02	-	0	0	0	-	.12	0	-
1982	.02	-	0	0	0	-	.24	0	-
Singapur									
1977	.11	.01	0	-	.10	-	1.02	0	-
1982	.15	0	.03	.01	.29	-	.91	.11	0
Taiwan									
1977	.08	-	.07	0	-	-	.69	0	-
1982	.08	0	0	-	.03	-	.67	0	-

^a Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwán.

Fuente: Cintas de Comercio Exterior de Naciones Unidas. Exportaciones de subsidiarias estadounidenses de U.S. Dept. of Commerce (1975), (1981), y (1985). Para una información más detallada de los cálculos realizados ver Blomstrom (1987), Cuadros B1 a B8 del apéndice.

CUADRO N° 2

Participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de bienes manufacturados por rama industrial, 1966-82

(Porcentajes)

Año	Total Ind.	Alimentación	Química	Metal	Maquinaria		Medios de trans.	Otros Ind.
					No eléct.	Eléct.		
1966	9.59	33.72	3.11	11.79	.71	2.18	.65	10.19
1977	11.89	35.92	5.42	10.16	2.24	10.09	2.37	17.34
1982	13.05	28.75	8.25	11.60	4.09	13.58	4.85	20.22

Fuente: Cintas de Comercio Exterior de Naciones Unidas.

mayor que la de América Latina, y en la categoría "otras industrias", en la que las exportaciones asiáticas superaron en 6 veces a las latinoamericanas. Excluyendo Brasil, con un desempeño superior al del resto de América Latina, las diferencias devienen aún mayores.

Sintetizando, las exportaciones de bienes industriales de los PED muestran un fuerte incremento entre 1966 y 1982. Esos países acrecentaron de manera significativa su participación en las exportaciones mundiales en todas las industrias, excepto en las de alimentación y metales. Un análisis del desempeño exportador de diferentes países revela, sin embargo, grandes disparidades. Hong Kong, Corea del Sur, Singapur, Taiwan y Brasil fueron los países que realmente tuvieron una actuación exitosa. Al final del período estudiado estos cinco países exportaban más bienes industriales que el resto de los PED en conjunto. Los cuatro países asiáticos considerados en su totalidad superaban a EEUU en su participación mundial en las exportaciones del rubro "otras industrias", principalmente textiles e indumentaria, y equiparaban la intervención estadounidense en las exportaciones de maquinaria eléctrica. Con excepción de Brasil, América Latina había perdido terreno, en tanto que África prácticamente dejó de existir como exportador de bienes industriales.

Apéndice A
CUADRO N° 2

**Cambios en la participación de las subsidiarias
estadounidenses en las exportaciones mundiales
de bienes manufacturados**

País Anfitrión	Total Alimen- Ind.	Quí- tación mica	Metal	Maquinaria		Medios de trans.	Otros Ind.		
				No eléct.	Eléct.				
1982/1966									
Total PED América	2.27	.51	1.36	1.19	<u>13.22</u>	12.0	1.52		
Latina	1.50	.55	1.28	8.33	<u>7.67</u>	8.75	1.86		
Brasil	6.63	4.78	28.00	-	<u>7.67</u>	-	-		
México	2.25	.18	.80	-	<u>14.00</u>	-	-		
Cuatro países asiáticos ^a	3.67	-	-	-	<u>11.80</u>	-	-		
1982/1977 ^b									
Hong Kong	1.00	-	1.00	-	1.00	-	.95	-	-
Corea del Sur	1.00	-	-	-	-	-	-	-	-
Singapur	1.36	-	-	-	2.90	-	.89	-	-
Taiwan	1.00	-	-	-	-	-	.97	1.00	-

^a Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwan.

^b No se dispone de información individual para los países asiáticos en 1966.

Fuente: Apéndice A, cuadro 1.

CUADRO N° 3
Participación de los países en desarrollo en las
exportaciones mundiales de bienes manufacturados
por área, país y rama industrial, 1966-82
(Porcentajes)

Año	Total Ind.	Alimen- tación	Quí- mica	Metal	Maquinaria			Medios de trans.	Otros Ind.
					Total	No eléct.	Eléct.		
América Latina									
1966	3.65	17.43	1.68	5.49	.24	.25	.24	.09	1.13
1982	3.21	14.35	2.26	4.14	.98	1.19	.67	1.48	2.09
Brasil									
1966	.92	5.75	.31	.11	.11	.12	.09	.03	.34
1982	1.33	5.89	.72	1.08	.56	.63	.45	.95	.93
México									
1966	.40	1.25	.54	.65	.05	.04	.07	.03	.25
1982	.27	.86	.52	.16	.08	.12	.02	.28	.15
Hong Kong									
1966	.75	.16	.07	.19	.40	.03	1.17	.03	2.29
1982	1.20	.18	.10	.23	.99	.33	1.97	.02	3.59
Corea del Sur									
1966	.14	.18	.01	.07	.03	.01	.07	.01	.37
1982	1.88	.88	.57	2.65	1.03	.29	2.12	1.56	3.54
Singapur									
1966	.38	.93	.29	.22	.20	.17	.25	.29	.43
1982	1.06	1.03	1.52	.86	1.74	.91	2.95	.29	.83
Taiwan									
1966	.30	.83	.16	.10	.12	.06	.24	.01	.49
1982	1.88	.95	.80	1.03	1.79	.76	3.30	.58	4.14

Fuente: Cintas de Comercio Exterior de Naciones Unidas.

Apéndice A CUADRO N° 3

Cambios en la participación de los PED en las exportaciones mundiales de bienes manufacturados

País Anfitrión	Total Alimen- Ind. tación	Quí- mica	Metal	Maquinaria		Medios de trans.	Otros Ind.		
				No Eléct.	Eléct.				
1982/1966									
Total PED	1.36	.85	2.65	.98	5.76	<u>13.22</u>	6.23	7.46	1.98
América									
Latina	.88	.82	1.35	.75	4.76	<u>4.08</u>	2.79	16.44	1.85
Brasil	1.45	1.02	2.32	9.82	5.25	<u>5.09</u>	5.00	31.67	2.74
México	.68	.69	.96	.25	3.00	<u>1.60</u>	.29	9.33	.60
Cuatro países asiáticos ^a	3.83	1.45	5.64	8.22	8.48	<u>7.41</u>	5.98	7.21	3.38
1982/1977									
Hong Kong	1.17	1.06	1.25	1.10	3.00		1.02	2.00	1.15
Corea del Sur	1.38	.78	1.84	2.39	2.64		1.27	3.00	1.16
Singapur	1.71	1.18	3.53	2.10	2.22		1.57	1.21	1.36
Taiwan	1.52	.85	2.58	2.64	2.11		1.32	2.15	1.45

^a Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwan.

Fuente: Cintas de Comercio Exterior de Naciones Unidas. Para una información más detallada de los cálculos realizados ver Blomstrom (1987), cuadro 3 en el texto.

3. Las transnacionales estadounidenses y las exportaciones del Tercer Mundo

A fin de formarnos una idea de la importancia de las actividades de las subsidiarias de empresas extranjeras en las exportaciones industriales del Tercer Mundo, examinaremos en primer lugar el comportamiento exportador de las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales estadounidenses.² Como se puede observar en el

2. La información disponible permite el análisis de estas cuestiones exclusivamente para el caso de las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales estadounidenses. Creemos, empero, que esto no constituye una limitación de importancia,

CUADRO N° 4

Participación en las exportaciones mundiales de las subsidiarias de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales estadounidenses en los países en desarrollo (Porcentajes)

Año	Total Ind.	Alimen- tación	Quí- mica	Metal	Maquinaria		Medios de trans.	Otros Ind.
					No eléct.	Eléct.		
1966	.44	1.51	.72	.36	18		.04	.27
1977	.77	.88	.60	.48	.43	3.72	.33	.37
1982	1.00	.77	.98	.43	.77	4.73	.48	.41

Fuente: Apéndice A, cuadro 1.

cuadro 4, esas filiales han incrementado ininterrumpidamente desde 1966 su participación en las exportaciones mundiales, y de manera destacada en las dos ramas de maquinarias y en la de medios de transporte. El único descenso se observa en la rama de productos alimenticios.

Podemos comparar los cambios en el desempeño exportador de las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales estadounidenses con los de los países en desarrollo en los que esas filiales están establecidas, por medio del cociente entre los cambios de participación en las exportaciones mundiales de las primeras y los segundos

por las razones que mencionamos a continuación. En primer lugar, en 1982 más del 70 por ciento de las ventas y el empleo de las subsidiarias estadounidenses en los PED correspondían a las filiales en las que la propiedad estadounidense es mayoritaria, y las filiales de propiedad minoritaria sólo tenían cierta importancia en el caso de Corea del Sur y México (ver Blomstrom, 1987). Por otra parte, se ha comprobado que las empresas transnacionales de origen estadounidense poseen paquetes accionarios significativamente mayores en el caso de subsidiarias cuya actividad se orienta a la exportación, que en el caso de filiales orientadas a la explotación del mercado interno (Reuber, et al., 1973). Al omitir las filiales de propiedad minoritaria, creemos que sólo subestimamos de una manera significativa el papel de las empresas transnacionales de EEUU en las exportaciones de bienes manufacturados de Corea del Sur y México.

CUADRO N° 5

**Cambios en la participación de las subsidiarias
de propiedad mayoritaria estadounidense en las
exportaciones mundiales en relación con las de los
países en desarrollo**

	Total Ind.	Alimen- tación	Quí- mica	Metal	Maquinaria		Medios de trans.	Otros Ind.	
					Total	No eléct. Eléct.			
<u>1982/1966</u>									
Total PED América	1.67	.60	.51	1.21	1.99	n.a	n.a	1.61	.7
Latina	1.70	.67	.95	11.11	1.88	n.a	n.a	.53	1.
Brasil	4.37	4.69	12.07	n.a	1.51	n.a	n.a	n.a	n.
México	3.31	.26	.83	n.a	8.75	n.a	n.a	n.a	
Asia cuatro países ^a	.96	n.a	n.a	n.a	1.59	n.a	n.a	n.a	n.
<u>1982/1977</u>									
Brasil	1.25	1.29	2.53	n.a	.93	n.a	n.a	n.a	n.
México	1.57	1.33	.62	n.a	2.40	n.a	n.a	n.a	n.
Hong Kong	.85	n.a	n.a	n.a	n.a	.33	.93	n.a	n.
Corea	.72	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.
Singapur	.80	n.a	n.a	n.a	n.a	1.31	.57	n.a	n.
Taiwan	.66	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	.73	n.a	n.

^a Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwan.

Fuente: Apéndice A, cuadros 2 y 3.

(ver cuadro 5). Este cociente es igual a 1 cuando el cambio porcentual en las exportaciones de las filiales estadounidenses y el de sus competidores en el país anfitrión es de la misma magnitud.

En el período de 16 años analizado aquí, las exportaciones de bienes industriales de las filiales estadounidenses crecieron en relación con las de sus países anfitriones. En ambos casos se logró un aumento en la participación exportadora en las ramas de productos químicos, maquinarias, medios de transporte y otras industrias, pero el incremento fue mayor para las filiales estadounidenses en los casos de ma-

quinaria y bienes de transporte (para mayores detalles ver Blomstrom, 1987). En la rama de metal los países en desarrollo sufrieron una pérdida de su competitividad, en tanto que las filiales estadounidenses mejoraron su posición. En la rama de productos alimenticios ambos grupos perdieron terreno, pero el descenso fue mayor en el caso de las subsidiarias de empresas transnacionales estadounidenses.

La evidencia respecto a los cuatro países asiáticos merece ser destacada. Si bien las filiales estadounidenses establecidas allí triplicaron su participación en las exportaciones mundiales (ver cuadro 2 en el apéndice A), los países por sí mismos aumentaron su participación en igual o mayor proporción aún.

El desempeño comparado de las empresas de propiedad nacional y de las filiales de empresas transnacionales de otra nacionalidad, respecto al de las subsidiarias estadounidenses, fue superior en los cinco años transcurridos entre 1977 y 1982, que en los 16 años correspondientes al período 1966 a 1982. Esto puede deberse al hecho de que las empresas transnacionales estadounidenses habrían revelado a sus competidores locales la existencia de mercados de exportación potenciales, cumpliendo de esa forma un papel indirecto en la promoción de la actividad exportadora de las empresas del Tercer Mundo. El mejor desempeño de las empresas de propiedad local puede también estar reflejando el impacto de las empresas extranjeras en la productividad de las primeras. La evidencia presentada en Blomstrom y Persson (1983) y en Blomstrom (1986) sugiere que existe una relación positiva a nivel de rama industrial entre la eficiencia de las empresas locales y el grado de participación de la inversión extranjera, así como también que existen beneficios en la eficiencia resultantes de la inversión extranjera directa. Esos efectos permitirían que las empresas locales compitan no sólo en el mercado local, sino también en los mercados internacionales.

Esta comparación no ofrece, sin embargo, una estimación de la contribución que las subsidiarias extranjeras hacen a las exportaciones de los países anfitriones. A fin de apreciar si el crecimiento de las exportaciones de las filiales tuvo un efecto importante sobre las exportaciones de los países, los cambios en el valor de las primeras fueron comparados con los cambios en el valor de las segundas (ver cuadro 6).

CUADRO N° 6

**Cambios en las exportaciones de las subsidiarias
de propiedad mayoritaria estadounidense como
porcentaje de los cambios en las exportaciones
de sus respectivos países anfitriones**

	Total Alimen- Ind.	tación	Quí- mica	Maquinaria				Medios de trans.	Otros Ind.
				Total	No eléct.	Eléct.			
<u>1982/1966</u>									
Total PED América	7.9	2.3	11.4	3.8	30.8	n.a	n.a	9.9	2.0
Latina	13.7	4.0	33.4	7.5	47.2	n.a	n.a	23.7	12.4
Brasil	15.1	8.3	41.2	n.a	41.0	n.a	n.a	n.a	n.a
México	39.0	.4	14.7	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
Asia cuatro países ^a	6.5	n.a	2.9	n.a	n.a	n.a	n.a	4.6-5	n.a
<u>1982/1977</u>									
Hong Kong	4.6	n.a	40.0	n.a	-	5-7	24.8	0	n.a
Corea	1.1	n.a	0	0	-	-3.8	12-16	n.a	n.a
Singapur	12.0	.4	2.3	n.a	-	34-35	17.0	0	n.a
Taiwan	2.7	0	-5.0	n.a	-	14.4	n.a	n.a	n.a

^a Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwan.

Fuente: Blomstrom (1987), cuadros B1 a B8 en el apéndice.

El crecimiento de las exportaciones de las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales estadounidenses sólo equivale al 8 por ciento del crecimiento de las exportaciones industriales de los PED en el período 1966 a 1982. Existen, sin embargo, grandes disparidades entre países y ramas industriales. La contribución de las subsidiarias fue mayor en el caso de los países latinoamericanos, en el que aquellos respondieron por aproximadamente el 14 por ciento del crecimiento de las exportaciones industriales de la región (un 15 por ciento en el caso de Brasil y cerca de un 40 por ciento en el de México). Esa contribución fue menor en el caso de los países asiáticos de industrialización reciente. En Taiwan y Corea del Sur la aportación de las filiales

CUADRO N° 7

**Participación de las subsidiarias de propiedad mayoritaria
de empresas transnacionales estadounidenses en las
exportaciones de bienes manufacturados de los PED
(Porcentajes)**

Países Anfitriones	1966	1977	1982
Total PED	4.6	6.5	7.6
<i>América Latina</i>	7.6	9.8	13.0
Brasil	3.3	11.4	14.1
México	9.5	20.5	33.9
<i>Cuatro países^a</i>	5.9	7.0	5.6
Hong Kong	-	8.1	6.5
Corea del Sur	-	1.4	1.2
Singapur	-	18.7	14.5
Taiwan	-	6.2	4.2

^a Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwan.
Fuente: Blomström (1987), cuadro B1 del apéndice.

estadounidenses fue prácticamente nula entre 1977 y 1982, excepto en el caso de la industria de maquinaria eléctrica. Es necesario destacar que en los casos de Corea del Sur y México puede ocurrir que subestimemos el papel de esas filiales, ya que la inversión estadounidense en esos países comprende una gran proporción de empresas en las que la propiedad extranjera es minoritaria.

Las empresas transnacionales de EEUU han respondido por una parte creciente de las exportaciones de bienes industriales de América Latina, en tanto que su papel en el caso de los países asiáticos aquí considerados ha perdido importancia (ver cuadro 7). Esas empresas estadounidenses no cumplen un rol extremadamente importante en las exportaciones del Tercer Mundo, pero su participación ha crecido significativamente desde mediados de la década de 1960. Ese aporte a las exportaciones industriales de los PED fue de 7,6 por ciento en 1982, pero en el caso de algunos países alcanzó magnitudes mayores. En

CUADRO N° 8

**Participación de las subsidiarias de propiedad
mayoritaria de empresas transnacionales estadounidenses
en las exportaciones de bienes manufacturados de los PED
Por rama industrial, 1966, 1977 y 1982
(Porcentajes)**

Año	Total Ind.	Alimen- tación	Quí- mica	Metal	Maquinaria		Medios de trans.	Otros Ind.
					Total	No eléct. Eléct.		
1966	4.6	4.5	23.0	3.1	15.1	-	-	6.9
1977	6.5	2.4	11.1	4.8	20.8	19.3	36.9	14.1
1982	7.6	2.7	11.9	3.7	29.9	18.8	34.8	9.8

Fuente: Blomstrom (1987), cuadros B1 a B8 del apéndice.

América Latina las empresas estadounidenses aumentaron su contribución en las exportaciones industriales de 7,6 por ciento a 13 por ciento entre 1966 y 1982 (en Brasil de 3,3 a 14,1 por ciento y en México de 9,5 a 33,9 por ciento). En el caso de los países de Asia estudiados aquí, la participación de las filiales estadounidenses fue relativamente alta sólo en el caso de Singapur (14,5 por ciento en 1982), pero decayó en todos esos países entre 1977 y 1982.

La mayor participación de las filiales estadounidenses se da en las ramas química, de medios de transporte y en las dos ramas de maquinarias (ver cuadro 8). Esa contribución fue particularmente alta en los casos de maquinarias no eléctrica y eléctricas, alcanzando el 18,8 y 34,8 por ciento respectivamente. Esta evidencia está acorde con la idea de que en estas actividades la intensidad tecnológica y de comercialización es mayor, lo que explica la importancia que en ellas tiene la inversión extranjera directa.

Los rasgos de los fenómenos observados hasta aquí de manera general coinciden con lo que puede apreciarse al estudiar países y regiones en particular. Como se puede ver en el cuadro 9, más del 80 por ciento de las exportaciones latinoamericanas en la rama de maquinaria

CUADRO N° 9

Participación de las subsidiarias de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales estadounidenses en las exportaciones de bienes manufacturados de los PED Por país y rama industrial, 1966 y 1982

(Porcentajes)

Año	Total Ind.	Alimen- tación	Quí- mica	Metal	Maquinaria			Medios de trans.	Otras Ind.
					Total	No eléct.	Eléct.		
<u>América Latina</u>									
1966	7.6	6.8	36.0	.5	25.8	-	-	47.1	12.5
1982	13.0	4.5	34.1	6.2	46.7	32.4	83.4	23.9	12.4
<u>Brasil</u>									
1966	3.3	1.6	4.9	-	23.3	-	-	16.7	-
1982	14.1	7.3	39.7	-	-	40.5	40.9	-	-
<u>México</u>									
1966	9.5	8.5	19.4	.8	28.6	-	-	-	-
1982	33.9	2.2	15.2	-	-	31.2	-	63.5	-
<u>Países en desarrollo de Asia^a</u>									
1966	3.9	3.3	6.8 12.8	13.6	13.2	-	-	0	1.7
1982	6.6 6.7	-	3.9	.6	-	14.5 15.4	33.0	4.5	.7
<u>Hong Kong</u>									
1977	8.1	-	61.5	-	-	39.4 48.6	29.1	-	-
1982	6.5	-	50.8	-	-	13.9	27.3	-	-
<u>Corea del Sur</u>									
1977	1.4	-	.4	0	-	11.5	5.4 10.4	0	-
1982	1.2	0	0	0	-	0	11.2	-	0
<u>Singapur</u>									
1977	18.7	.7	.6	-	-	23.0 25.4	54.3	-	-
1982	14.5	.6	2.0	.7	-	31.6	30.9	37.5	.4
<u>Taiwan</u>									
1977	6.2	-	22.9	0	-	-	27.7	-	-
1982	4.2	0	1.1	-	-	4.2	20.3	-	-

^a Excluye el Medio Oriente.

(-) No disponible

Fuente: Blomström (1987)

eléctrica en 1982 fueron realizadas por filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales estadounidenses. La participación de estas filiales en las exportaciones latinoamericanas de las ramas química, maquinarias no eléctricas y medios de transporte fue también alta (34, 32 y 24 por ciento respectivamente en 1982), en particular si tenemos en cuenta que esa contribución en el caso de México está subestimada, como ya señalamos anteriormente. En el caso de los cuatro países asiáticos, las subsidiarias estadounidenses han tenido una intervención mayor en la rama de maquinarias eléctricas, alcanzando un 33 por ciento.

Es posible resumir los resultados obtenidos hasta aquí de la siguiente forma. Las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales estadounidenses responden por una proporción moderada (7,6 por ciento en 1982) de las exportaciones industriales de los PED, pero esa participación se ha acrecentado desde mediados de la década de 1960. Las subsidiarias estadounidenses en los PED han poco más que duplicado su participación en las exportaciones industriales a nivel mundial en el período 1966 a 1982. Las filiales establecidas en América Latina aumentaron su aporte a esas exportaciones mundiales en un 50 por ciento, en tanto que las asentadas en los países de industrialización reciente de Asia triplicaron su participación.

América Latina y esos países asiáticos considerados en grupo han evidenciado un desempeño muy dispar. América Latina perdió terreno en la actividad exportadora, lo que sugiere que sin la contribución de las subsidiarias norteamericanas los resultados alcanzados por la región habrían sido aún más adversos. Los países asiáticos, por su parte, no sólo incrementaron su participación en las exportaciones mundiales de bienes manufacturados, sino que lo hicieron a la misma tasa que las filiales norteamericanas allí establecidas. Estos resultados sugieren que es posible una rápida expansión de las exportaciones sin la necesidad de recurrir a la participación accionaria de empresas transnacionales, y que la inversión extranjera no sería indispensable para alcanzar resultados exitosos en la industrialización orientada a la exportación. Por otra parte, dado el hecho de que las transnacionales exportaban relativamente más a comienzos que a finales del período considerado, bien puede ocurrir que la inversión extranjera dé lugar a varios "efectos de

demostración". Efectivamente, al exponer ante las empresas locales la existencia de mercados potenciales para las exportaciones, las empresas de propiedad extranjera cumplirían un papel indirecto importante en la expansión de las exportaciones del Tercer Mundo. La inversión extranjera puede asimismo dar lugar a efectos externos que incrementarían la eficiencia de las empresas nacionales, acrecentando así la competitividad de estas últimas en los mercados internacionales.

Con anterioridad al presente estudio, sólo un trabajo estimó la importancia de las empresas estadounidenses en las exportaciones de los PED; nos referimos al estudio realizado por Nayyar (1978). En el mismo se comprueba que la participación de las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales estadounidenses en las exportaciones de bienes industriales de los PED se redujo entre 1966 y 1974 de un 10,6 a un 8,7 por ciento. La pérdida de importancia de las empresas transnacionales en esa actividad de exportación fue particularmente notoria en el caso de América Latina, en el que su contribución cayó de un 37,8 a un 19,2 por ciento en los 8 años comprendidos en el período estudiado. Diferencias en la definición de las industrias y en los datos empleados explican la disparidad entre los resultados obtenidos en ese estudio y los que presentamos aquí.³

4. La evidencia para las empresas transnacionales suecas

Dado el limitado tamaño absoluto de la producción de las empresas transnacionales suecas en los PED, el análisis del desempeño exportador de sus subsidiarias será menos detallado que en el caso de las filiales estadounidenses. La inversión sueca en el Tercer Mundo está

3. Los datos empleados por Nayyar parecen erróneos a la luz de los que han sido publicados con posterioridad a su trabajo, en los estudios sobre inversión extranjera de EEUU de 1977 y 1982. (Observar, por ejemplo, las grandes diferencias entre las cifras correspondientes a la participación de las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales estadounidenses en las exportaciones de América Latina, presentadas por Nayyar, y las que presentamos en este trabajo). Los informes de 1977 y 1982 son censos probablemente bastante exhaustivos sobre la inversión externa directa estadounidense, y por ende más fidedignos que datos anuales muestrales.

CUADRO N° 10

Participación de las subsidiarias de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales suecas en las exportaciones de bienes manufacturados de América Latina, Brasil y México (Porcentajes)

	1965	1970	1974	1978
América Latina	.01	.09	.13	.28
Brasil	.02	.08	.36	.60
México	.11	.04	.07	.04

Fuente: Blomstrom, Kravis y Lipsey (1987)

principalmente concentrada en un pequeño número de países latinoamericanos. Nuestro análisis se limitará, por tanto, a las subsidiarias establecidas en esos países y buscará comparar la actividad exportadora de las filiales suecas y estadounidenses, a fin de establecer si existen diferencias en los efectos que unas y otras tienen sobre las exportaciones de bienes industriales de los PED.

El cuadro 10 muestra la participación de las filiales suecas en las exportaciones de América Latina, Brasil y México. Si bien su orden de importancia es menor, esta participación muestra una tendencia claramente creciente, excepto en el caso de México. Esto sugiere que el fenómeno ya señalado anteriormente de un creciente aporte de las filiales extranjeras a las exportaciones latinoamericanas no se limita al caso de las empresas transnacionales estadounidenses.

El cuadro 11 permite apreciar, por otra parte, que las subsidiarias estadounidenses muestran una mayor orientación a la exportación que las filiales suecas, y esta característica está presente en casi todas las ramas industriales.

El hecho de que las filiales estadounidenses en los PED estén más orientadas a la exportación se debe a que estas filiales y las subsidiarias suecas están establecidas en diferentes países y ramas industriales. No

CUADRO N° 11

**Exportaciones como porcentaje de ventas totales
de las subsidiarias estadounidenses y suecas
(1977 y 1978 respectivamente), por rama industrial
(Porcentajes)**

	PED		América L.		Brasil		México	
	EEU	Sue.	EEUU	Sue.	EEUU	Sue.	EEUU	Sue.
Alimentación	15.1	(*)	12.4	(*)	20.6	(*)	2.3	(*)
Química	.1	.2	.1	.2	1.4	.2	7.1	0
Metal	27.2	2.6	19.4	3.2	6.1	2.9	10.4	2.3
Maquinaria								
No electr.	19.4	11.0	13.2	9.4	10.9	10.6	12.2	0
Eléctrica	53.7	2.4	17.2	1.9	15.5	2.4	22.0	.9
Medios de Transp.	7.5	13.5	7.3	14.3	9.2	13.1	13.8	(*)
Otros Ind.	12.2	24.2	7.0	2.1	4.8	2.0	11.7	7.7
Total Ind.	18.1	6.3	9.7	5.8	8.9	6.9	10.4	.9

(*) No hay inversiones suecas en esta rama de actividades.

Fuente: Blomstrom (1987)

obstante, una comparación de filiales de ambas nacionalidades establecidas en los mismos países y ramas industriales revela que esa diferencia en la intensidad de exportación persiste (no ha sido posible realizar esa comparación en los casos de Brasil y México). Las diferencias de tamaño entre las filiales estadounidenses y suecas puede ser una posible explicación de este fenómeno. Las subsidiarias norteamericanas son más grandes y ello puede darles mayor acceso a canales de distribución y conocimientos de técnicas de comercialización internacional que en el caso de las subsidiarias suecas de menor tamaño.⁴ De todas formas, la importancia del tamaño de las empresas es difícil de estimar sobre la base de nuestro material estadístico.

4. Las ventas consolidadas promedio de las transnacionales estadounidenses en actividades industriales en Brasil y México fueron de 1.168 millones de dólares en 1972, el único año para el que se dispone de ese tipo de información en la actualidad (Lipsey, Kravis y O'Connor, 1983). No se cuenta con cifras comparables para las inversiones de empresas transnacionales suecas en Brasil y México en 1972, pero en 1970 sus ventas consolidadas promedio ascendieron a 273 millones de dólares.

Sintetizando, las transnacionales estadounidenses utilizan a los PED como plataformas exportadoras en mayor grado que las empresas transnacionales suecas. Estas últimas, al elegir países y ramas industriales en las que establecer subsidiarias, se orientan principalmente a la actividad sustitutiva de importaciones. Aun en el caso de filiales de ambas nacionalidades ubicadas en los mismos países y ramas industriales, las subsidiarias norteamericanas muestran una mayor orientación a la exportación que las filiales suecas, si bien estas últimas han incrementado sus exportaciones con el correr de los años.

5. Resumen y conclusiones

Las exportaciones de bienes industriales de los países en desarrollo han aumentado rápidamente entre 1966 y 1982. Considerados como una totalidad, estos PED han acrecentado significativamente su participación en las exportaciones mundiales en todas las ramas industriales, excepto las de alimentación y metales. Entre los PED, Hong Kong, Corea del Sur, Singapur, Taiwan y Brasil fueron los países que mayor éxito han logrado en su actividad de exportación. A fines del período estudiado, esos países exportaban más bienes manufacturados que el resto de los PED en conjunto. Las exportaciones de los cuatro países asiáticos en conjunto en el rubro de "otras industrias" (que comprende sobre todo textiles e indumentaria) superaban a las de EEUU, en tanto que las de maquinarias eléctricas se equiparaban. Otros países asiáticos aumentaron también su participación exportadora, pero en menor grado. Excepto en el caso de Brasil, América Latina perdió posiciones en tanto que África prácticamente dejó de participar en los mercados internacionales de exportación de bienes industriales.

Las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales estadounidenses establecidas en los PED aumentaron considerablemente su participación en las exportaciones mundiales de bienes manufacturados a lo largo de los 16 años transcurridos desde 1966. Este aumento fue notable en los casos de las ramas de maquinarias eléctricas y medios de transporte. Sus exportaciones crecieron más rápidamente que las de sus países anfitriones considerados en conjunto, de forma tal

que su contribución a las exportaciones de esos países aumentó de un 4,6 a un 7,6 por ciento en el período estudiado.

La importancia de las exportaciones industriales de las subsidiarias estadounidenses fue particularmente notable en el caso de América Latina. En esa región esas subsidiarias aumentaron su participación en las exportaciones mundiales en un 50 por ciento entre 1966 y 1982, en tanto que América Latina perdió terreno en ese mismo período. Esta observación sugiere que sin la contribución de la actividad de las empresas transnacionales estadounidenses el desempeño exportador de la región habría sido aún más pobre.

Las subsidiarias norteamericanas en los cuatro países asiáticos estudiados aquí acrecentaron su participación en las exportaciones mundiales de productos manufacturados a una tasa superior a la de las subsidiarias de igual origen establecidas en América Latina. Con todo, esa tasa no fue suficiente para mantener el ritmo de crecimiento de los países asiáticos. En 1982, las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales estadounidenses respondían por sólo un 5,6 por ciento de las exportaciones industriales de los países asiáticos ya mencionados. Esto sugiere que existen posibilidades de lograr una rápida expansión exportadora sin la participación accionaria de empresas transnacionales extranjeras, y que la inversión directa externa no es necesaria para tener éxito en el desarrollo de una estrategia orientada a la exportación de productos industriales. No obstante, la actividad de compradores extranjeros puede haber contribuido a la apertura de mercados internacionales, pero esto no puede ser comprobado basándonos en el material a nuestro alcance.

A fin de poder realizar una comparación, hemos extendido el análisis con la inclusión de empresas transnacionales suecas. Suecia es el único país, aparte de los EEUU, que provee información detallada sobre el comercio exterior de sus empresas transnacionales, y al tomar esa actividad en consideración podemos observar en qué medida las conclusiones obtenidas para el caso de las empresas estadounidenses son válidas en otros casos.

Dado que la inversión extranjera directa de origen sueco en el Tercer Mundo está concentrada en un pequeño grupo de países latinoam-

americanos, nuestro análisis se remitió al estudio de las filiales localizadas en esos países. En general, las tendencias generales son las mismas que las observadas en el caso de las filiales norteamericanas. Si bien las subsidiarias suecas responden por una pequeña proporción de las exportaciones industriales latinoamericanas, esta participación ha crecido con el paso de los años. Esto sugiere que la evidencia obtenida en el caso de las filiales norteamericanas no se restringe meramente a subsidiarias de esa nacionalidad.

La comparación permitió también observar una disparidad notable entre las filiales suecas y estadounidenses. Estas últimas parecen recurrir en mayor grado que las primeras al establecimiento de plataformas de actividad exportadora en los PED. Hemos visto también que las empresas transnacionales suecas orientan su actividad a la sustitución de importaciones, lo que se refleja en la elección de países y ramas industriales en los que establecen subsidiarias. Aun cuando hemos comparado también filiales suecas y estadounidenses establecidas en los mismos países e industrias, las diferencias en lo que concierne al grado de intensidad exportadora han persistido. No están claras las razones que explican este fenómeno, pero es posible especular que se debe a diferencias en el tamaño de las transnacionales. Las empresas estadounidenses son, en promedio, mayores que las suecas, y pueden tener quizás una mayor especialización en la producción de componentes intensivos en el empleo de mano de obra como insumo, o mayores redes internacionales de comercialización. Consideramos de interés una investigación más minuciosa de estos aspectos en futuros trabajos.

Si bien la información disponible impide un análisis más pormenorizado del papel que cumplen las empresas transnacionales en los diferentes tipos de exportaciones, es posible proponer algunas ideas al respecto. La evidencia referida a América Latina, región en la que en general se ha llevado adelante una estrategia orientada hacia el mercado interno, sugiere que las empresas transnacionales pueden cumplir un papel importante en la conversión de industrias orientadas a la sustitución de importaciones en actividades dirigidas principalmente a la exportación. Las razones por las que esto puede darse son ambiguas. Puede ocurrir que las empresas transnacionales se hayan transformado en una fuente de presiones políticas orientada a la disminución de los ni-

veles de protección tanto en sus países de origen como en los países en desarrollo. También puede ser que las empresas transnacionales sufran presiones para el cumplimiento de normas sobre exportación de parte de su producción, ya que muchos países latinoamericanos han introducido reglas con esa finalidad en el curso de la década de 1970.

Las ramas industriales en las que las empresas transnacionales aumentaron sus exportaciones más rápidamente fueron las dos ramas de maquinarias y la de medios de transporte. Esas actividades son relativamente intensivas en el uso de tecnología y técnicas de comercialización, y se caracterizan por la extensión de la producción de componentes intensivos en el empleo de mano de obra. Es por ello que esperamos que la participación de las empresas transnacionales en estas actividades sea relevante.

En el caso de la rama de "otras industrias", los PED parecen haber alcanzado importantes resultados por sus propios medios. Este rubro comprende el procesamiento de materias primas (como en el caso de papel y pulpa de papel) y exportaciones de productos elaborados que hace un empleo intensivo de mano de obra (como en el caso de vestimentas). Por ello, la elección de esa dirección para la expansión de las exportaciones de bienes manufacturados parece requerir una menor participación de las empresas transnacionales para lograr un incremento de las exportaciones.

En general podemos decir que las empresas transnacionales han cumplido un papel importante en el crecimiento de las exportaciones de bienes manufacturados en muchos países en desarrollo, en el sentido de que sus exportaciones crecieron más aceleradamente que las de sus respectivos países anfitriones. No encontramos ninguna señal de que la actividad de las filiales suecas y estadounidenses haya inhibido el crecimiento de las exportaciones de esos países, pero sí cierta evidencia de que esas empresas habrían favorecido ese crecimiento.

Bibliografía

- Blomstrom, M., 1986. "Foreign Investment and Productive Efficiency. The case of Mexico", *Journal of Industrial Economics*, Septiembre.
- Blomstrom, M., 1987, "Transnational Corporations and International Trade", U.N. Centre for Transnational Corporations, Marzo.
- Blomstrom, M. y H. Persson, 1983. "Foreign Investment and Spillover Efficiency in an Underdeveloped Economy. Evidence from the Mexican Manufacturing Industry", *World Development* (11:6).
- Blomstrom, M., I.B. Kravis y R. E. Lipsey, 1987. "Multinational Firms and Manufactured Exports from Developing Countries", NBER, Agosto.
- Lipsey, R. E. and I. B. Kravis, 1987, "The Competitiveness and Comparative Advantage of U.S. Multinationals, 1957-1983". *Banca Nazionale de Lavoro Quarterly Review*, Junio.
- Lipsey, R. E., I.B. Kravis y L. O'Connor, 1983, "Characteristics of U.S. Manufacturing Companies Investing Abroad and Their Choice of Production Location", NBER Working Paper No. 1104, Abril.
- Nayyar, O., 1978. "Transnational Corporations and Manufactured Exports from Poor Countries", *Economic Journal*, Marzo.
- Reuber, G. L., H. Crookell, M. Emerson y G. Gallais-Hamonne, 1973. *Private Foreign Investment in Development*, Oxford: Clarendon Press.
- U.S. Department of Commerce, 1975 *U.S. Direct Investment Abroad, 1966*, Bureau of Economic Analysis.
- U.S. Department of Commerce, 1981, *U.S. Direct Investment Abroad, 1977*, Bureau of Economic Analysis.
- U.S. Department of Commerce, 1985, *U.S. Direct Investment Abroad, 1982*, Bureau of Economic Analysis.

Apéndice A

Los datos sobre la inversión externa directa estadounidense provienen de los informes sobre las empresas transnacionales de EEUU de 1966, 1977 y 1982 (U.S. Department of Commerce, 1975, 1981 y 1985). Se trata de censos presumiblemente exhaustivos sobre la inversión externa directa estadounidense.

Los datos sobre la inversión externa sueca provienen de Industriens Utredningsinstitut (IUI) en Estocolmo. IUI ha realizado cuatro censos sobre las empresas transnacionales suecas, que cubren las actividades de las mismas en los años 1965, 1970, 1974 y 1978. En general es posible realizar comparaciones entre los censos sueco y estadounidense. Las exportaciones de los países anfitriones fueron tomadas de las cintas de Naciones Unidas sobre Comercio Exterior y transformadas de la clasificación CUCI a la misma clasificación por ramas industriales empleada en los censos sueco y estadounidense. (Una presentación detallada de cómo fue realizada esa conversión se encuentra en Blomstrom, Kravis y Lipsey, 1987).

La investigación sobre política industrial en América Latina*

David Glover

*Institute of Development and
Research of Canada
(IDRC)*

Investigaciones recientes realizadas por economistas latinoamericanos sobre políticas dirigidas a promover el desarrollo del sector industrial sugieren una variedad de temas de amplio consenso así como otros para los cuales sería provechoso más estudio. Cinco áreas de investigación son discutidas a continuación.

1. Uso selectivo de paquetes de incentivos

Pese a que algunos autores continúan recomendando una liberalización generalizada que incluya niveles no-discriminatorios o inexistentes de protección efectiva, existe un amplio respaldo a las estrategias que se basan en el uso selectivo de incentivos múltiples. Tal estrategia combina políticas fiscales, cambiarias, arancelarias y otras destinadas a promover selectivamente industrias con un alto potencial o de alta prioridad. Este último enfoque refleja una visión estructuralista que sostiene que las rigideces en las economías latinoamericanas impiden una respuesta a las señales del mercado e incluso pueden provocar resultados perversos. Los enfoques neo-liberal y estructuralista pueden no ser conceptualmente incompatibles; se podría sostener que una estrategia óptima hacia el sector industrial es aquella que permite la transmisión de las señales del mercado, particularmente las provenientes del resto del mundo, pero que interviene selectivamente para eliminar o compensar las rigideces que impiden una adecuada respuesta de la oferta. Algunos también argumentan a favor de intervenciones que

* Traducción del inglés de Lucía Carrión.

modifiquen o complementen las señales del mercado con aquellas conducentes hacia patrones deseados de distribución del ingreso, preservación de la cultura nacional y del medio ambiente, entre otros. Este tipo de preocupaciones han sido destacadas con menos frecuencia durante el actual período de crisis macroeconómica.

Si bien existe un amplio interés en el uso selectivo de paquetes de incentivos, ni la experiencia ni la teoría son suficientes para orientar el diseño de paquetes efectivos, internamente consistentes y sin un costo excesivamente alto. El desarrollo de metodologías para el diseño y evaluación de paquetes de políticas alternativas constituye un área a la cual tanto investigadores como agencias que financian investigaciones deben dar alta prioridad. Si bien dichos estudios enfrentan grandes dificultades, es también cierto que los responsables de la política económica continuarán manipulando estos instrumentos, con o sin información sobre la relación entre ellos y/o sobre sus efectos. Es entonces deseable que tales decisiones se basen en información confiable.

La investigación en el diseño de paquetes de políticas podría proseguir en cuatro etapas.

- a) La selección de criterios para la evaluación de instrumentos y paquetes de política económica.
- b) Análisis de los efectos de políticas existentes y simulación de los efectos de políticas alternativas, de acuerdo a los criterios establecidos en la etapa (a).
- c) Estimación de valores para los criterios seleccionados en la fase (a).
- d) Diseño de paquetes de políticas que incluyan tanto incentivos como mecanismos para compensar a los grupos afectados negativamente.

Cada uno de estos elementos es discutido a continuación.

a) Selección de criterios

Se proponen dos tipos de criterios. Abril y Urriola (1987) sugieren una serie de objetivos amplios para la política industrial; los paquetes pueden evaluarse en la medida en que los objetivos sean alcanzados. Estos incluyen el desempeño de las exportaciones, generación de ingre-

sos, ahorros netos de divisas, generación de empleo y uso de recursos locales.

Un tipo de criterio más restringido es aquel que se aplica a la selección de instrumentos individuales para alcanzar estos objetivos. Los instrumentos de política deben tener, entre otras, las siguientes características:

1. Transparencia: la presencia y el costo de una medida específica debe ser claramente visible para los agentes.
2. Viabilidad administrativa: la medida no debe ser de una complejidad tal que desborde la capacidad administrativa de la agencia responsable; la agregación de medidas adoptadas tampoco debe requerir coordinación excesiva.
3. Flexibilidad: las medidas no deben “inmovilizar” la estructura productiva; éstas deben posibilitar una adaptación a los impactos externos y a las nuevas oportunidades y ser, a la vez, susceptibles de modificarse o eliminarse.

b) Análisis de políticas existentes y potenciales

La investigación de este aspecto es de tal magnitud que un tratamiento adecuado escapa a las posibilidades de esta presentación. Un aporte metodológico valioso en esta área está siendo llevado a cabo por la Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN) en Chile. Basta mencionar que la combinación de técnicas es deseable, incluyendo modelos macroeconómicos y microeconómicos (niveles de empresa), matrices insumo/producto, estudios y entrevistas a empresas, etc. En gran medida los resultados dependerán del grado de información existente, de las destrezas de los investigadores y de los recursos disponibles.

c) Estimación de valores para los criterios escogidos

Es importante asignar valores a los criterios con los cuales se evaluarán los paquetes de políticas, ya que la mayoría de las alternativas no serán enteramente satisfactorias —caen por debajo de las expectativas

con respecto a uno o más criterios— ¿De qué manera pueden los diseñadores de política económica evaluar y comparar una alternativa que tiene buen desempeño en la categoría A pero actúa pobremente en la B, con una que tiene el efecto opuesto? La asignación de precios y/o valores a las variables permitiría una comparación objetiva.

Para muchos de estos criterios existen técnicas de valoración ya conocidas. Por ejemplo, no es difícil estimar el costo de creación de un puesto de trabajo adicional en una empresa específica, permitiendo así una comparación de su comportamiento en la generación de ingresos vs. la generación de empleo. El costo de los recursos locales es otra técnica de amplia aplicación. Sin embargo, pueden necesitarse nuevas técnicas, dependiendo de los criterios elegidos. En cualquier caso, el peso que las autoridades económicas otorguen a cada criterio estará influenciado por el proceso político. El análisis económico puede proporcionar parámetros con los cuales evaluar los resultados aunque, de modo realista, no se puede esperar que esto sea decisivo.

d) Diseño de mecanismos compensatorios

Esta tarea requerirá probablemente mayor elaboración conceptual que la anterior e implicará, más que un simple análisis económico, un enfoque desde la economía política. El propósito e importancia de este tipo de trabajo se discuten a continuación.

La modificación de la combinación actual de incentivos de política industrial obviamente afectará no sólo el patrón de producción; en la medida en que la rentabilidad relativa de las diferentes empresas cambie, también se verá influida la distribución del ingreso con relación al capital y el trabajo. Se puede, lógicamente, esperar que los grupos afectados reaccionen a través del proceso político, ejerciendo incluso presión directa sobre las instancias estatales apropiadas.

De hecho, es probable que este proceso político explique en gran parte la complejidad de la estructura de incentivos en América Latina.¹ Aun cuando la aplicación de incentivos múltiples refleja en parte la

1. Por ejemplo, en Ecuador entre 1972 y 1981 el número de líneas de crédito proporcionadas por el sector público para la industria se incrementaron de 26 a 58, con tasas de interés nominales que fluctuaron entre el 2% y el 15% (Abril y Urriola, 1987).

orientación estructuralista de los técnicos inmersos en el aparato estatal, ésta es, en sí misma, una explicación insuficiente. La complejidad barroca y la frecuente falta de consistencia interna refleja, probablemente en parte, la ausencia de coordinación entre las instituciones responsables de la política fiscal, comercial, monetaria, y demás; en parte, los intereses, a menudo contrapuestos, entre instancias semi-autónomas; y, también, el proceso a través del cual los agentes económicos reaccionan políticamente a los cambios de políticas.

Supongamos un escenario en que el Banco Central devalúa la moneda local. Las empresas afectadas en sus ganancias por la devaluación pedirán al Banco Central que revoque la decisión, o buscarán compensar los efectos de la modificación de la tasa de cambio, demandando un cambio en el sistema de impuestos o tarifas. Su reacción dependerá de dónde tengan mayor capacidad de ejercer más efectivamente su influencia. Por su parte, las empresas que están a favor de la devaluación reaccionarán a través de canales similares. De esta manera, se establece y expande una estructura de incentivos compleja. Si el proceso de reacciones sucesivas es efectivo, el resultado neto de estos paquetes de "incentivos" puede ser nulo o imposible de identificar.

En otras palabras, las políticas industriales y otras políticas macroeconómicas relacionadas con las anteriores son, simultáneamente, incentivos y mecanismos de compensación. Este proceso destaca la importancia para el diseño de mecanismos compensatorios de un enfoque que privilegie el análisis económico objetivo sobre el proceso político.

Al igual que en la aplicación de incentivos múltiples *per se*, las autoridades económicas, conscientes o no de su impacto, continuarán manipulando estos instrumentos como práctica cotidiana. Parecería preferible el diseño intencionado de mecanismos sobre la base de un análisis correcto de sus costos y efectos. En teoría, los resultados deberían ser superiores en cuanto a su eficiencia (por ejemplo, según el óptimo de Pareto) y, al mismo tiempo deberían lograr superar la resistencia política y proveer una compensación justa por los costos sufridos por grupos específicos. Si bien los investigadores deben seguir persuadiendo a los políticos de pensar más como economistas, los economistas podrían de vez en cuando reflexionar más como políticos.

De igual manera, merece atención la secuencia adecuada de los cambios en un paquete de políticas dado. Se evidencia un interés considerable en la literatura económica actual por indicar desde un punto de vista técnico cuales serían las secuencias óptimas (Foxley, 1980). Se podría también dar mayor atención a las ventajas relativas de secuencias alternativas en términos de su viabilidad política. Es posible que una secuencia específica de cambios pueda neutralizar sucesivamente a los opositores y fortalecer a los que las apoyan de tal manera que permita la implementación de un paquete global.

Existen algunos indicios de que durante la crisis macroeconómica de los 80 en América Latina, el tipo de proceso político descrito ha perdido importancia, en la medida que las agencias estatales sectoriales y especializadas pierden su autonomía relativa frente a los responsables de política macroeconómica del Banco Central y del Ministerio de Planificación. Al menos esto parece haber ocurrido en países pequeños como Ecuador y Uruguay. Es menester investigar en qué medida se trata de un fenómeno general que disminuye la importancia de los enfoques, desde la economía política.

Un comentario final pertinente a la aplicación de incentivos múltiples tiene que ver con las limitaciones legales en los cambios de políticas (v.g. permisos, regulaciones, fusión de empresas, legislación laboral). Estas estructuras legales con frecuencia surgen de la misma manera que los incentivos económicos y pueden rivalizar con estos últimos en términos de su complejidad e inconsistencia interna. Tienden, además, a ser más difíciles de modificar.

2. Ventajas comparativas dinámicas

Aun cuando persista la controversia sobre la conveniencia del uso selectivo de incentivos múltiples, parece haber consenso en que las políticas comerciales e industriales deben ser orientadas por las ventajas comparativas dinámicas (VCD) y no por las ventajas comparativas estáticas (VCE).² Sin embargo, a menos que los economistas puedan incor-

2. Es interesante destacar, por ejemplo, la relativa falta de interés por un tema que proporcionó material para innumerable tesis doctorales en los años 60 y 70: la integración

porar algún contenido analítico a este concepto y señalar pautas sobre cómo lograrlo, existe el peligro de que las VCD se conviertan en un slogan para ser usado indiscriminadamente con el propósito de justificar políticas proteccionistas.

De hecho, los economistas nunca han desarrollado una metodología efectiva para identificar las VCE *a priori* o incluso *ex-post*. Hoy en día somos todos apóstoles de algo infinitamente más sutil –las VCD– sin haber nunca resuelto los problemas metodológicos asociados con su predecesor ideológico.

Esto, más que una crítica, es una indicación de hacia dónde debería dirigirse el esfuerzo. Por ejemplo, hay considerables oportunidades de un intercambio fecundo entre aquellos que estudian la organización industrial, la investigación de los comportamientos de la empresa, la incipiente literatura sobre teoría del comercio estratégico y las VCD.

¿Qué son exactamente las VCD? ¿Qué las determina? ¿Pueden ser creadas, estimuladas, controladas? De ser así, ¿cómo?, ¿a qué costo? y ¿con qué implicaciones para la política macroeconómica?

El manejo de una estrategia de desarrollo basada en las VCD es importante pues si bien este enfoque abre muchas posibilidades, también encierra peligros. Las VCD tienen, por definición, una dimensión temporal: los mercados internacionales ofrecen muchas oportunidades a corto plazo que pueden rápidamente desaparecer debido a cambios en la demanda, en la tecnología y por el ingreso de nuevos competidores. A menos que los ingresos producidos por las industrias que funcionan bajo un esquema de VCD sean bien administrados, pueden desencadenarse ciclos de auge y crisis tan severos como aquellos producidos por la dependencia de las exportaciones de materias primas.

En otras palabras, una estrategia industrial que se sustente en la promoción de VCD no debe concentrarse exclusivamente en una política tecnológica. Otras medidas como la administración de ingresos,

regional. Esta falta de interés puede ser un reflejo de la tendencia de acuerdos tales como el Pacto Andino de "congelar" el patrón de producción industrial, impidiendo una respuesta flexible frente a nuevas oportunidades. Una vez que el país A accede a producir refrigeradoras y el país B computadoras, es difícil modificar el acuerdo sin que se produzcan prolongadas y difíciles negociaciones.

empleo estatal, política fiscal y otras relevantes para una estrategia orientada a la exportación requieren de un prolijo manejo.

3. El sector servicios

Algunos estudios empíricos (Abril y Urriola, 1987; Schydrowsky, 1987) sugieren que la política cambiaria sería un factor de menor importancia que otros para los exportadores potenciales o para quienes intentan sustituir importaciones. Por ejemplo, una devaluación con frecuencia no induce un incremento en el uso de insumos locales por parte del sector manufacturero nacional, debido a problemas de calidad, suministros oportunos o conocimiento de los proveedores. Igualmente, los potenciales exportadores pueden verse limitados por la falta de información sobre el mercado, deficientes medios de comunicación masiva, insuficientes líneas de créditos y demás, más que por la sobrevaloración de la divisa. Estos argumentos estructuralistas tradicionales tienen cada vez más respaldo en la evidencia empírica recogida a nivel de empresas.

Al mismo tiempo, hasta un observador no especializado puede constatar la diferencia dramática que hay en la magnitud y la eficiencia del sector servicios en el sudeste asiático con el que encontramos en América Latina (bancos, teléfono, telex, servicio postal, aeropuertos, frecuencia y puntualidad en los vuelos, etc.). Parece haber una correlación entre un sector de servicios fuerte y un sector manufacturero orientado a la exportación igualmente fuerte. Es difícil determinar cuál de ellos es el huevo y cuál la gallina. Las investigaciones bien pueden apoyar la hipótesis de que al fortalecer los servicios y sus industrias conexas se apoya de manera más efectiva al sector manufacturero que con una excesiva dependencia de la manipulación de los precios a nivel macroeconómico. De ser así, la estrategia de los gobiernos podría ser la de mejorar el flujo de información interna y vincular las empresas de los sectores formal e informal. Valdría la pena mirar la experiencia filipina de establecer "clearing houses" para las subcontrataciones al sector industrial.

4. Distribución del ingreso y empleo

Experimentos recientes de reorientación de la producción tienden a restarle importancia a los argumentos tradicionales, tanto de la derecha como de la izquierda, sobre la relación entre empleo y distribución del ingreso.

El gobierno de Alan García en Perú aplicó una política redistributiva mediante el cambio de los precios relativos, incluyendo un incremento significativo de los precios de los productos agrícolas, en un esfuerzo por desencadenar una reactivación basada en el aumento de la demanda. El efecto sobre el consumo, sin embargo, fue considerablemente mayor que la respuesta de corto plazo de la oferta interna, dando como resultado un resurgimiento de la inflación y una inundación del mercado con productos alimenticios importados.

En Uruguay, la liberalización de la divisa provocó una marcada mejoría en el comportamiento de las exportaciones (Macadar, 1987). Las exportaciones subieron de un 5% del PIB en 1982 al 45% en los momentos actuales. Empero, los índices de empleo, en lugar de aumentar experimentaron una severa caída, pese a la naturaleza intensiva en el uso de mano de obra de las exportaciones de la rama de manufactura y pese a la persistencia de elevadas tasas de emigración. Por otro lado, el análisis económico utilizaba los argumentos tradicionalmente sostenidos por la izquierda de que una redistribución del ingreso generaría un incremento en la demanda de productos locales y una espiral ascendente en la producción y el consumo. Este efecto parece improbable puesto que los productos consumidos por los grupos de bajos ingresos (v.gr., comida y vestuario) en Uruguay son capital-intensivos; un incremento en su producción generaría poco empleo. En el caso del Perú el problema se presenta a corto plazo, en el caso de Uruguay es de más largo plazo.

La situación uruguaya parece confirmar la necesidad de más investigación sobre la relación entre la distribución del ingreso y el empleo, enfocando las elasticidades de producción/empleo y las características de la demanda por productos intensivos en el uso de mano de obra y ciertos tipos de empresas –pequeñas, medianas, grandes– (Berry, 1987; Little, et. al. 1987).

5. Corporaciones transnacionales (CTN)

Durante el período de crisis de los años 80, prácticamente ha desaparecido de la literatura el tema de las transnacionales, tópico tan en boga durante la década de los 70. Esto puede resultar inadecuado. Es necesario reconsiderar la contribución potencial de las CTN –tal vez en términos del acceso que proporcionan a los mercados de exportación más que en relación con el capital y la tecnología–. Vale también la pena analizar de qué manera estas empresas son afectadas por el sistema de incentivos comparándolas quizás, con las empresas locales.

Resumen

Es comprensible que temas tales como las políticas macroeconómicas en América Latina, y en particular los ajustes de corto plazo, hayan concitado tanta atención. La magnitud y persistencia de la crisis hacen pensar que las políticas de corto plazo pueden difícilmente aportar una solución. Es más, resulta imposible predecir, sustentándonos en la información disponible, el efecto que tiene sobre el patrón de producción la aplicación de políticas macroeconómicas combinadas. Se requiere investigación adicional, a un nivel de mayor desagregación sobre los efectos de la multiplicidad de políticas macroeconómicas y sectoriales hacia el sector industrial, teniendo en mente aspectos de más largo plazo que influyen en la producción, el empleo y la distribución del ingreso.

Bibliografía

- G. Abril y R. Urriola, 1987, Fomento Industrial y Desarrollo Económico en el Ecuador, Quito, ILDIS/CEPLAES, Octubre 26-28.
- R.A. Berry, 1987, Comments on the State of Knowledge and on Research Priorities in Small Enterprise, University of Toronto.
- A. Foxley, 1980, ed. Special issue on Economic Stabilization in Latin America. *World Development*, V. 8 No. 11, Noviembre.

- I. Little, D. Mazumdar, J. Page, *Small Manufacturing Enterprises: A Comparative Study of India and Other Economies*. New York, Oxford University Press, 1987.
- L. Macadar, 1987, *Política Industrial en Uruguay*. Quito, ILDIS/CEPLAES, Octubre 26-28.
- D. Schydlofsky, 1987, *La Política Industrial frente a las Brechas del Desarrollo Económico*, Quito, ILDIS/CEPLAES, Octubre 26-28.

Los efectos de las políticas neoliberales sobre la industrialización en Chile¹

Augusto Aninat

*Centro de Estudios del Desarrollo
(CED) Chile*

1. Diagnóstico

Si bien existen diversas interpretaciones acerca de lo que podría denominarse un diagnóstico sobre el desarrollo del sector industrial chileno, no es menos cierto que todos ellos tienden a coincidir en que el país no ha logrado construir un sector industrial moderno, de carácter dinámico, que forme una base de sustentación de un crecimiento económico nacional.

(Muñoz, 83; Aninat, 84; Ominami, 87).

Ello no se debe a que el país sea pequeño, en desarrollo y alejado de los grandes centros desarrollados, pues existen diversos ejemplos de países que, aún teniendo estas características y otras más perjudiciales que las nacionales, han logrado formar un sector industrial pujante dentro de un proceso de desarrollo sostenido para sus economías (Silva, 86). Más aún, Chile ha perdido importancia relativa en este campo dentro del mismo contexto latinoamericano, apreciándose que muchos proyectos industriales y otras acciones derivadas, creadas y pensadas en el país, terminaron plasmándose en otros países latinoamericanos.²

1. Este documento constituye la primera parte de la investigación "Líneas centrales de una nueva estrategia industrial para Chile" que el autor realiza para el Centro de Estudios del Desarrollo (CED) en ese país. Por razones de espacio nos hemos visto obligados a suprimir la segunda parte en que constan las principales proposiciones del autor para una estrategia de desarrollo industrial en Chile. (N. d. E.).
2. El traslado de proyectos, de tecnologías asimiladas, así como de mano de obra calificada (empresarios y trabajadores) ha sido un proceso de gran importancia de drenaje y desinversión nacional que tiene larga permanencia en el tiempo, en virtud de la inestabilidad del país en las últimas décadas.

1. Breve recuento histórico

Diversas estrategias han sido aplicadas en la economía nacional buscando generar un sector industrial dinámico y autosostenido. Todas ellas han terminado en frustraciones, aunque de distinta naturaleza e intensidad, afirmación que no impide reconocer algunos efectos positivos inherentes a ellas.

Históricamente el país inicia sus primeros intentos de industrialización sobre la base de iniciativas aisladas, de tipo privado, que rápidamente son cuestionadas por el modelo monoexportador y los cambios tecnológicos correspondientes al siglo XIX y comienzos del XX. Es sólo a raíz de la crisis de los 30 y de la guerra que, tardíamente y sin experiencia, la economía nacional es lanzada decididamente a la construcción de un sector industrial. Este es un camino obligatorio ante circunstancias determinadas (cierre del mercado industrial), que origina lo que se ha denominado la estrategia de sustitución de importaciones (crecimiento hacia adentro) y que se lleva a cabo en distintas etapas a través del tiempo, destacándose como sus características principales un fuerte proteccionismo y una intervención creciente del Estado a través de inversiones directas como también por medio de la aplicación de un conjunto variado de incentivos, muchos de ellos hechos a la medida o a petición de los interesados. Durante todo este proceso, el sector industrial se convierte en una actividad prioritaria, caracterizada por ser el motor del desarrollo nacional.

Múltiples hechos van poniendo en tela de juicio esta estrategia sustitutiva y generando contradicciones de importancia. La primera de ellas es su tendencia al desequilibrio del sector externo y su extraordinaria dependencia de insumos y servicios desde el exterior. Una segunda es el reducido volumen de ahorro e inversión, que obliga cada vez más al Estado a invertir directamente. Otra tercera es la escasa demanda interna por bienes industriales que no permite alcanzar escalas mínimas de operación a las plantas. Asimismo, el ambiente derivado del proteccionismo exagerado ocasiona una ausencia notoria de competencia (oferta oligopólica) que presiona por mayores precios, privilegia negociaciones con el Estado y postergando la mejora de la productividad y la reducción de costos. Por otro lado, el Estado no logra explicitar

equilibrios macroeconómicos estables ni menos una política industrial coherente de largo plazo y sólo tiende a atacar situaciones coyunturales y desarrollar ciertos proyectos de envergadura. Finalmente, se aprecia una alta dependencia tecnológica y una creciente participación de la inversión extranjera que produce, en varios casos, efectos negativos. Con todo, el sector industrial manufacturero representa cerca de un 25 por ciento del PGB hacia fines de los años setenta.

A pesar de ciertos éxitos y algunas mejoras en el perfeccionamiento de la política industrial hacia fines de los sesenta, el desarrollo político del país incide negativamente impidiendo que con la maduración alcanzada se logre instalar una nueva política industrial más coherente y racional.³ Así, a partir de 1970 se introduce una alta inestabilidad e incertidumbre en el sector, produciéndose finalmente un estancamiento importante, fuertes desequilibrios macroeconómicos, y cambios trascendentes en la propiedad y administración de las unidades industriales más destacadas.

A partir de 1974, la economía nacional sufre otro cambio significativo y con hondas repercusiones para el sector industrial. En efecto, el denominado modelo neoliberal de los últimos 14 años busca cambiar radicalmente el proceso de asignación de recursos del pasado, reduciendo sustancialmente el papel que había desempeñado el Estado (venta de empresas estatales a particulares), otorgando un rol preponderante al juego libre de las fuerzas del mercado, terminando con el establecimiento de incentivos selectivos a la medida para el aparato productor y abriendo toda la economía hacia el exterior. Las exportaciones son definidas como el elemento motor de la economía. Se crea un mercado de capitales privado destinado a resolver los problemas del débil proceso de ahorro-inversión. Así, se instala un modelo de promoción de exportaciones, sustentado en las ventajas comparativas naturales del país, y donde no se protege ni prioriza la actividad industrial como en el pasado. (Tironi, 1982).

3. Ver publicaciones sobre estrategia de desarrollo industrial CORFO, 1970. Gerencia de Industrias, División de Planificación Industrial. En cuya elaboración participan técnicos de diversas tendencias y donde se resume toda una conclusión sobre el desarrollo industrial nacional, proponiéndose una nueva concepción para el sector.

El sector industrial existente es afectado por la excesiva y drástica apertura al exterior, los enfoques monetaristas extremos adoptados que comprimen brusca y violentamente la demanda y por las modalidades del mercado de capitales que con altas tasas de interés dificultan aún más su funcionamiento; todo ello es después influenciado más negativamente por la fijación nominal del tipo de cambio y por la escasa inversión durante el período. En los momentos iniciales el sector industrial logra repuntes esporádicos, producto de un cierto dinamismo exportador para algunas ramas, basado en capacidades ociosas derivadas de inversiones del pasado y en un tipo de cambio elevado, para luego desaparecer dichos efectos y tener que soportar una exacerbada competencia internacional en circunstancias de depresión mundial y con un endeudamiento interno creciente a tasas de interés exageradamente elevadas y de corto plazo. Hacia el final la producción vuelve a recuperarse a través de reincentivos a las exportaciones y a la sustitución de importaciones de transables por medio de un tipo de cambio real estable y el uso de una mayor protección y medidas de promoción a las exportaciones como la caída en la tasa de interés real.

Así, durante estos 14 años el modelo tiene etapas marcadas de recesiones, recuperaciones y booms que modifican la estructura productiva industrial y comportan distintas señales económicas que han significado bruscos cambios en las reglas del juego y afectado la toma de decisiones de los agentes productivos.

2. Las fases del modelo neoliberal

a) La instalación gradual: Período 1974-1978

Este período se caracteriza inicialmente por la existencia de fuertes desequilibrios externos (precio del petróleo) y por una elevada inflación interna (cercana al 1000 por ciento) provocada por una enorme emisión y déficit fiscal, originada en la administración anterior.

La actividad económica organiza una potente contracción del nivel de actividad económica junto a la introducción de amplias reformas económicas tales como: una nueva política cambiaria (devaluaciones reales para conseguir el equilibrio de la balanza de pagos) y arancelaria

(fuerte disminución de la protección para evitar ineficiencias y sesgo antiexportador); una reducción sustantiva del gasto fiscal y cambio del aparato tributario (IVA).

Asimismo se da una liberalización del mercado de capitales que se traduce en la aparición de una altísima tasa de interés en términos reales, una nueva legislación laboral ampliamente favorable a los empresarios y, un proceso masivo de ventas de empresas productivas que estaban en manos del Estado.

Las unidades productivas de transables deben enfrentar estas profundas modificaciones en las señales económicas principales sobre la base de un mercado en depresión con mayor competencia desde el extranjero. Si bien la protección es todavía elevada,⁴ los costos domésticos son crecientes, producto principalmente de la mayor necesidad de financiamiento de las empresas, el alto precio de éste⁵ y la reducción del mercado.

Dos grandes formas de ajuste se aprecian en el mercado: por una parte una fuerte expulsión de mano de obra de la cual la economía nacional no se recuperará en todo el período, y por otra, una pérdida de la rentabilidad del sector transable que en ciertos casos obliga a cambios en la propiedad. A su vez, obsérvese en dicho período que un conjunto de conglomerados nacionales privados se endeudan sea para mantener su patrimonio o recuperarlo a través de comprar las empresas en proceso de privatización o en dificultades.

En general durante este período el sector industrial sufre una potente contracción, exceptuándose aquellas ramas más ligadas a las exportaciones que reciben los nuevos incentivos, (aumento real del tipo de cambio y caída de aranceles) los que en algunos casos son anulados por las caídas en los precios externos.

4. Elevada redundancia de las tarifas.

5. Las empresas tienen en dicho período un serio problema de liquidez que las obliga a endeudarse en la gran mayoría de casos.

b) La etapa del milagro o del auge: Período 1978-1981

Al recuperarse ciertos equilibrios macroeconómicos se observa que la economía nacional y con ella el sector industrial inician una fase de recuperación. Sin embargo, esta recuperación denota algunos cambios significativos.

En primer lugar, ella tiene lugar con mayor intensidad en aquellos sectores o ramas más ligados a las exportaciones (cobre, maderas, celulosa, papel, pesca, etc.) mientras en aquellas actividades más relacionadas con el consumo interno o doméstico se observa situaciones muy diferenciales. Las actividades protegidas por el costo de transporte y con una buena demanda experimentan incrementos (construcción), no así otras muy sometidas a la competencia externa, intensivas en mano de obra (textiles, confecciones), capital o tecnología (bienes de capital y algunos intermedios).

La explicación de lo anterior proviene de que en dicho período el tipo de cambio y los aranceles siguen disminuyendo (notoria caída del costo de importar), ahora con el objeto de atacar la inflación, aunque ello es compensado por buenos precios en la exportación de ciertos bienes. Mientras, los salarios tienen una conducta real creciente (indexación) y la tasa de interés, si bien disminuye, sigue siendo elevada en términos reales.

El país logra alcanzar tasas de crecimiento aceptables, recuperándose los niveles del pasado. Sin embargo, debe recurrir para ello a una pérdida de la rentabilidad e importancia de los transables (minería, industria, agricultura), respecto de los no transables (construcción, bancos financieros, servicios ligados a las importaciones).⁶

Si bien las tasas de inversión mejoran, aunque no espectacularmente,⁷ el financiamiento de esta mayor inversión se logra con una caí-

6. Estimaciones más recientes muestran que los cambios metodológicos en las estadísticas habían contribuido a sobre estimar las tasas de crecimiento al no considerar la desintegración de insumos nacionales que vive el sector industrial.

7. Hay que anotar que siempre hubo un fuerte incentivo a traer bienes de capital importados en razón de que podía postergarse el pago de derechos aduaneros en US\$, sin reajuste ni tasa de interés, lo que equivalía a no pagarlos. Sin embargo, la importación de bienes de capital no es sustancialmente mayor en promedio a la histórica.

da del ahorro nacional y fuerte incremento del financiamiento externo, el cual es autorizado en dicho período para el sector privado. Así, el endeudamiento externo vino a financiar un mayor consumo nacional y sustituir el ahorro doméstico.

Obsérvase en dicho período, además, una clara tendencia a una marcada concentración del ingreso a pesar de los programas especiales del gobierno para combatir el desempleo y la pobreza.

Algunas industrias productivas de bienes de consumo durables baten todos los records nacionales anteriores (línea blanca, TV, automóviles). La autoridad promete estos bienes para todos los chilenos.

c) La etapa de la crisis y del desconcierto: Período 1982-1984

El drástico cambio en las condiciones financieras internacionales y el alto nivel de la deuda acumulada⁸ provocan un cambio espectacular en las condiciones de equilibrio de sector externo. El país, de ser receptor de ahorro externo por cifras anuales elevadas, pasa ahora a ser exportador de ahorro. Contribuye también a ello una fuerte caída en los precios de los productos de exportación de Chile.

Al comienzo la autoridad organiza un "ajuste natural" pues estima que se trata de un simple fenómeno pasajero. En una subetapa siguiente la realidad termina haciendo otro "ajuste natural" que provoca el cambio del gabinete económico.

El país devalúa, aumenta la protección, debe intervenir la banca privada, los conglomerados privados quiebran, la situación de endeudamiento se hace agobiante, sobreviene una fuerte contracción (el PGB cae en cerca del 15 por ciento) y el desempleo aumenta (30 por ciento de la población activa). Se suceden los cambios ministeriales, las señales económicas se vuelven inestables (en dos años hay 5 modificaciones arancelarias contradictorias unas con otras). Surgen las denominadas "áreas raras" de la economía (tipo de cambio preferencial para los endeudados en US\$; propiedad de las empresas en manos del sistema bancario y éste intervenido por el Estado, etc.).

8. 120 por ciento del PGB, la cifra más alta para América Latina.

El escaso poder de negociación internacional del país queda de manifiesto cuando el gobierno debe otorgar el aval a la deuda privada (80 por ciento del total) y entrar a negociar los convenios del caso con el FMI, Banco Mundial y acreedores privados.

El sector industrial en este período sufre una nueva contracción drástica, sin embargo, comienzan a aparecer otras novedades.

d) La etapa de la recuperación pragmática: Período 1985-1987

Poco a poco el gabinete económico logra estabilizar una política pragmática privilegiando una determinada modalidad de ajuste vía:

1. estabilizar la política cambiaria por medio de concretar un tipo de cambio real positivo (ajustes periódicos en términos de la inflación local menos la importada, según mercados ponderados de comercio significativo); la política arancelaria (20 por ciento parejo, más sobretasas máximas temporales de hasta 15 por ciento por motivos de competencia desleal); una nueva política de fomento de las exportaciones no tradicionales (bonificaciones compensatorias parciales; y, una nueva política de protección a la producción básica agropecuaria (trigo, leche, azúcar, oleaginosas) sobre la base de bandas de precios mínimos, que en varios casos conllevan sobreprecios importantes sobre los precios internacionales,
2. equilibrar el sector fiscal por medio de comprimir fuertemente los gastos corrientes y los sociales (remuneraciones y servicios) y aumentando la inversión pública intensiva en empleo y efectos secundarios.
3. Controlar la inflación a través de un adecuado manejo monetario, junto con llevar la tasa de interés a niveles más razonables y similares a los internacionales reales.
4. Negociar con el FMI, BIRF y acreedores los equilibrios del sector externo, organizando un relevante saldo positivo de la balanza comercial.

Con ello la economía logra recuperar un cierto dinamismo basado principalmente en la recuperación de los transables a través de aumentar las exportaciones y substituir las importaciones. El ajuste central cae

sobre los trabajadores que ven disminuir en forma apreciable sus salarios como también sobre algunos capitalistas que pierden la propiedad de sus empresas.

La industria comienza a recuperarse exhibiendo tasas de crecimiento superiores a las del PGB, pero muestra una participación muy inferior a la del pasado (estimable en 22 por ciento en 1987, respecto del 25 por ciento en 1970).

Sin embargo, los niveles de producción per cápita en promedio siguen siendo los de 1970, en 1987 y los niveles de producción industriales inferiores.

Hacia el año 86 la autoridad económica ha recuperado la conducción e incorpora nuevos objetivos a su quehacer. Dos de ellos adquieren una gran relevancia.

1. Un nuevo intento de privatización de las empresas públicas y venta de aquellas incluidas en el "área rara", y
2. el desarrollo del mecanismo de la capitalización de la deuda externa (pagarés de la deuda).

Con ello se pretende disminuir el riesgo político futuro de estatización y, a su vez, incorporar a ciertos grupos extranjeros a la producción nacional.

Recientemente, a comienzos de 1988, la autoridad, contando con cierto éxito en las exportaciones y una mejora en los precios externos, decide devaluar en 5 por ciento y reducir los aranceles junto con la supresión de varios impuestos al consumo de suntuarios. La economía vuelve así a recuperar el nivel del pasado.

3. Un balance neto desfavorable

Luego de la aplicación de este modelo existe otro sector industrial que se puede caracterizar por: a) la casi desaparición de una serie de actividades industriales que el país había instalado con fuertes sacrificios, tales como: el sector productor naciente de bienes de capital (metalmecánica), el de ciertos bienes de consumo duradero (línea blanca, electrónica, automotor, insumos en particular) y el de determinados productos intermedios (químico, siderúrgico) en los que algunas de sus

líneas productivas se consideraban de altos beneficios futuros para el país; b) otras actividades que si bien subsisten han disminuido su importancia por la misma competencia externa (sector textil, cuero y calzado, materiales de construcción y algunas manufacturas de metales) y en las que no se ha desarrollado un proceso de inversión significativo; c) aquellas actividades que han podido soportar en mejor forma la competencia externa y las variaciones en la demanda en razón de tener ventajas comparativas ligadas a ciertos recursos naturales o estar protegidas por un alto costo del transporte (industria alimenticia, pesca, bebidas, papel y celulosa, maderas y derivados), y en las que el proceso de inversión no ha sido importante salvo en ciertas líneas muy específicas (alimentos, pesca).

Esta estrategia se ha caracterizado en el sector industrial por una insignificante inversión, un descenso en el valor agregado relativo generado, una elevada incorporación de insumos importados, una disminución del número de establecimientos, una reducción en el empleo generado por el sector, un escaso incremento promedio de la productividad,⁹ una alta dependencia tecnológica y un fuerte endeudamiento; tendencias que no han podido ser compensadas por el escaso dinamismo de aquellas ramas más ligadas a las ventajas comparativas naturales que, además, en estos últimos años han contado con un mercado internacional deprimido y plagado de dificultades. Como consecuencia de todo ello, Chile exhibe hoy un sector industrial diferente, más selectivo que el anterior, con menos participación estatal, con fuertes problemas en su dotación de equipos, serias dificultades financieras, con ausencia de proyectos de expansión, con una demanda interna deprimida, problemas para el abastecimiento de insumos desde el exterior y con un mercado internacional problemático para la colocación de las exportaciones de bienes industriales.¹⁰ Todo ello en un ambiente donde no se apreciaba un panorama claro hacia adelante, se puede dudar de la validez

9. Salvo algunos sectores o ramas.

10. Algunos cambios positivos que se han generado corresponden a una modificación en el diseño y calidad de los productos derivados de la competencia con el exterior, así como también a un mejor conocimiento de los mercados externos y una nueva percepción sobre la necesidad de ser eficiente respecto del exterior y no depender de negociaciones y ayudas del Estado o Gobierno de turno.

y estabilidad de las reglas del juego del modelo y no existe, por ende, un panorama adecuado para el relanzamiento industrial.¹¹

4. Las apuestas sobre el futuro y las restricciones más relevantes

Los últimos hechos han hecho renacer las esperanzas de los defensores del modelo autoritario neoliberal, incluso hay algunos que señalan que viene un nuevo boom económico para el país. Desde las distintas escuelas disidentes, si bien se reconoce la recuperación habida, sólo se enfatiza que se trata de una mera recuperación.

Recientemente han aparecido dos fenómenos nuevos: la recuperación del precio del cobre y la baja de la tasa de interés, que se refuerzan recíprocamente. A ello se agregan ciertos temores acerca de los equilibrios económicos de la potencia hegemónica mundial y la posible caída en el nivel de actividad de los países del norte. Por primera vez, Chile es suspendido por los EE.UU. de los beneficios del SGP como una medida de represalia de carácter político.

Las apuestas oficiales y no oficiales hacia la próxima década descansan sobre el carácter optimista o pesimista de las tareas a llevar a cabo que tienen una cierta envergadura.

Entre ellas habría que destacar:

- a) El escenario político derivado del cumplimiento de la Constitución que puede tocar al conjunto de reglas del juego establecido en una u otra dirección y que afectará, sin lugar a dudas, las decisiones en el sector privado.
- b) La enorme labor de inversión que debe llevar a cabo el país y que se ha postergado desde hace mucho tiempo. Ella hace presumible pensar en la existencia en muchos sectores y ramas de un parque obsoleto aunque este hecho no es fácil de cuantificar.¹²

11. Algunas ramas industriales poseen una cierta capacidad ociosa, mientras otras prácticamente han desaparecido. La posibilidad de sustituir importaciones rápidamente es muy variada según los casos, como también sólo algunas ramas determinadas tendrían posibilidades inmediatas de expandir sus ventas externas.

12. Existe entre otros aspectos la posibilidad de que para "ahorrar" se haya traído mucha maquinaria usada.

Esta inversión es fácil de organizar con niveles de consumo muy comprimidos (en términos per cápita el consumo de los chilenos es igual al nivel alcanzado en el comienzo de los años 60) y una distribución atípica de los ingresos; exportando una gran parte del ahorro nacional al extranjero (3 a 4 por ciento del PGB) por motivo de la elevada deuda externa. Aunque, a través del aumento de la eficiencia se pueden reducir dichos requerimientos e incluso se puede pensar en captar una cifra importante de recursos extranjeros. De todas maneras las restricciones anteriores son significativas. A ello debe agregarse el alto nivel de endeudamiento de varias empresas del sector que hace difícil creer en rápidas normalizaciones y ampliaciones e inversiones.

- c) El escenario internacional incierto y el proteccionismo, aunque Chile sea un país pequeño, plantean problemas complejos que pueden hacer dudar de ciertas viabilidades. La ubicación geográfica del país, alejado de los centros internacionales, es también otro aspecto importante.
- d) El cambio tecnológico puede acarrear sorpresas para Chile, deteriorando algunas de sus ventajas comparativas muy claras como son el cobre y las frutas.
Asimismo, los continuos cambios productivos entre transables y no transables (booms, contracciones) llevan consigo una importante pérdida de capacidad empresarial y de calificación de la mano de obra.¹³
- e) La carencia de una estructura administrativa institucional (Estado, empresa privada y trabajadores) para elaborar y llevar a cabo una política industrial y las fallas en el sistema educacional que no tiene un estímulo adecuado a la orientación científico-tecnológica ni coherencia con las necesidades del aparato productor.
- f) Las reivindicaciones sociales derivadas de la escasa participación y alta explotación a que ha sido sometida la clase trabajadora, se constituyen en un punto delicado que puede, si no se modera adecuadamente, otorgar una alta inestabilidad a las políticas futuras.

13. Al respecto cabe señalar que en el caso chileno las estadísticas muestran que un alto porcentaje de las ocupaciones corresponden a trabajadores por cuenta propia en actividades de baja productividad y de tipo informal.

Remover estos factores coyunturales y estructurales que denotan una economía con problemas no es una tarea fácil. Es extremadamente compleja y requerirá no sólo de un atinado diagnóstico, capacidad de imaginación y diseño del instrumental económico, político, social de gran evergadura que comprometa profundamente a la gran mayoría nacional.

A pesar de ello, diversos estudios e investigaciones señalan que Chile tiene un futuro posible en el campo productivo industrial.

2. Bases para una nueva política o estrategia industrial

Las experiencias vividas en las distintas etapas del período de la sustitución de importaciones, así como aquellas correspondientes al reciente modelo aperturista neoliberal, junto al carácter e intensidad de los acontecimientos económico-sociales actuales y la fuerza de los hechos que se presentarán durante los años siguientes, obligan al país a adoptar una nueva política industrial.

Ella debe tomar especialmente en cuenta nuestra propia realidad, pues una expansión industrial es posible siempre que se incorpore dentro de las tradiciones e historia del país como del acontecer internacional previsible en el cual se denotan también fenómenos de apreciable significación para el futuro cercano. Por ello, el perfeccionamiento de esta nueva política industrial deberá insertarse en lo que se supone serán aquellas grandes líneas de la política de desarrollo de la sociedad nacional a las que puede contribuir este sector como también tender a eliminar aquellas restricciones más relevantes.

1. La importancia del sector industrial

El crecimiento del sector industrial no constituye un fin en sí mismo, sino un medio disponible y probado empíricamente para contribuir a un proceso de desarrollo económico sostenido, mejorando el crecimiento económico y el nivel de vida de los habitantes del país.

Si bien es cierto que el proceso de desarrollo económico es el que, según la experiencia acumulada en todas las regiones, conlleva una ex-

pansión acelerada del sector industrial,¹⁴ debe también reconocerse que estas producciones tienen más que otras la gran virtud de constituir una fuente de trabajo estable junto a una base de aprendizaje que posibilita una calificación creciente de la mano de obra (empresarios y trabajadores) y un dominio tecnológico en diversos planos como también la posibilidad de incursionar en nuevas producciones.

De otro lado, el sector industrial ha demostrado ser más estable y dinámico que el resto de los sectores productivos. En este sentido el sector contribuye al proceso de desarrollo posibilitando mayores oportunidades de producción, crecimiento y nivel de vida. Estas afirmaciones tienden a privilegiarlo respecto de otros sectores.

Sin embargo, el sector industrial es hoy una categoría muy amplia y heterogénea de bienes y relaciones, donde se pueden dar combinaciones muy diferentes en su nivel y estructura de producción, con repercusiones muy distintas hacia otros sectores productivos (transables y no transables; agricultura, minería, servicios) o sobre las variables económicas más relevantes (valor agregado, empleo, exportaciones, precios relativos, etc.) o sobre otros temas tales como el control de los recursos (especialización, concentración, poder) y reglas institucionales (organismos públicos o privados, modalidades de las reglas del juego).

El problema de la expansión industrial no puede sólo definirse en los términos muy simplificados, aunque parcialmente válidos, de uso alternativo de recursos entre sectores –industria, minería, agricultura, servicios (substitución)– sino también teniendo en cuenta los efectos derivados hacia otros sectores (complementación) como, asimismo, considerando los requerimientos de un desarrollo económico acelerado. La producción industrial está así muy ligada a la expansión de otros sectores productivos, como también en mucho la de estos últimos a la industrial, y todas ellas, obviamente, a ciertos objetivos básicos valorados por la sociedad como son especialmente la jerarquía de la satisfacción de las necesidades y como pretende ella organizarse y funcionar. Por ello, en este trabajo se usará el concepto de “estructura productiva” más que el de un sector industrial en su acepción estrecha (manufacturas) o ampliada (manufacturas y otras producciones muy relacionadas).

14. Ello especialmente en la etapa de desarrollo que se encuentra el país.

En el caso de Chile podrán surgir diferentes apreciaciones acerca del rol e importancia del sector industrial para el futuro, pero nadie duda de que hoy en día él se encuentra en un estado al menos, de cierta postergación relativa, producto de la recesión de estos últimos años, y que deberá tender a crecer rápidamente en los próximos años. Si el país desea obtener una tasa de crecimiento sostenida y aceptable.¹⁵ Así por lo menos lo estaría indicando la experiencia de la más reciente recuperación de la economía nacional. Si a ello se agrega el hecho de que la economía nacional debe priorizar su producción de bienes para resolver el elevado nivel de endeudamiento externo,¹⁶ llevar a cabo esfuerzos notables para reducir el alto desempleo de la mano de obra¹⁷ y aprovechar, dada la escasez de recursos, su capacidad instalada ociosa,¹⁸ resulta que el sector industrial asume una alta prioridad por las características que éste posee y su capacidad de contribución a resolver los agudos problemas nacionales.

Así, el sector industrial se constituye en un grupo de actividades claves para colaborar en el crecimiento de la producción de bienes y servicios, mejorar el nivel de vida de la población, contribuyendo a solucionar los problemas nacionales actuales como la ausencia de dinamismo, sostener el equilibrio del sector externo, la ocupación y capacitación de la mano de obra y el seguimiento del progreso científico-técnico.

-
15. Empíricamente puede observarse que el sector industrial para recuperar la incidencia normal del pasado, estimable en 25 por ciento del PBG a alcanzar hacia fines de la década (1990) tendría que crecer casi al doble de una tasa de crecimiento de la economía del orden del 4 a 5 por ciento al año.
 16. Las exportaciones industriales constituyen un importante porcentaje del total nacional, cuando se usa una definición amplia, aún manteniendo este porcentaje el elevado nivel de exportaciones que el país necesita, destaca por sí sólo la prioridad industrial. A ello debe agregarse la capacidad del sector para sustituir importaciones.
 17. Piénsese en que la caída de los últimos años de la ocupación industrial directa tiene una extraordinaria importancia. Estimaciones empíricas muestran que en el pasado el 40 por ciento de la mano de obra ocupada del país estaba relacionada directa e indirectamente con el sector industrial. Datos de otros países en desarrollo ilustran también dicha relación. Hoy en día una alta ocupación se encuentra en establecimientos pequeños de baja productividad.
 18. Esta capacidad ociosa se consideraba elevada y en promedio de al menos un 35 por ciento en 1985. La recuperación del período 85-87 indica que hoy ella debe haberse reducido apreciablemente (Uthoff y Gatica, 84).

Bibliografía

- Aninat, Augusto, 1984, Reflexiones en torno a la definición de una nueva política industrial para Chile, CED, Santiago de Chile, d.i. 69.
- Muñoz, O., 1983, Hacia la reindustrialización nacional. Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Ominami, Carlos, 1987, Respuestas industriales a la crisis: Argentina, Brasil, Chile. Santiago de Chile, CIEPLAN (borrador).
- Silva, L.G., 1986, Experiencias del desarrollo asiático: ¿un milagro imitable? s.l., s.ed.
- Tironi, E., 1982, El modelo neoliberal chileno y su implantación, Santiago de Chile, CED.
- Uthoff, A. y J. Gatica, 1984, Aspectos estructurales y coyunturales de la reactivación industrial, Santiago de Chile, PREALC.

Uruguay: Fomento de exportaciones industriales y distribución de ingresos

Luis Macadar

Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Uruguay

En términos históricos, Uruguay aparece relativamente menos conocido en el contexto del análisis económico latinoamericano e internacional. Por esto, creemos necesario iniciar esta exposición con una breve referencia a la dinámica de largo plazo de la economía uruguaya.

1. La dinámica de largo plazo

Desde el último tercio del siglo pasado hasta mediados de la década de los 50, la economía uruguaya experimentó una expansión sostenida, reflejo de la continuidad en la acumulación de capital productivo.

Ese dinamismo se basó en dos sectores distintos: hasta 1929, el crecimiento fue impulsado por el sector ganadero-exportador, proveedor de lanas, carnes y cueros. A partir de la década de los años 30, el crecimiento del conjunto de la economía se sustentó en la expansión del sector industrial.

A comienzos de los años 30, Uruguay, junto con Argentina y Chile, constituía una de las economías más avanzadas en América Latina. Culminaba entonces un primer gran ciclo modernizador que situaba al país en una condición excepcional dentro del área. Diversas evidencias reflejan la intensa transformación de su estructura productiva: la consolidación de la propiedad rural, la explotación más eficiente y racional de la tierra y la riqueza ganadera, el mejoramiento de las razas y la introducción de nuevas técnicas de manejo del ganado, la instalación de los frigoríficos. Las ventajosas condiciones naturales, el constante mejoramiento de las formas de producción ganadera y la creciente de-

manda externa, sustentaron en esta etapa la ingente expansión de la producción pecuaria, destinada principalmente a la exportación.

Dos caracteres básicos definen la dinámica de la economía uruguaya a partir de la crisis de 1929: el estancamiento a largo plazo del sector agropecuario y un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones.

A semejanza de muchos países de América Latina, desde 1929, el país se afilia a un esquema de cierre gradual de la economía, de fomento y promoción de la industrialización, apoyada por una elevada protección a las actividades internas. Esta surge con la finalidad de equilibrar la balanza comercial, para transformarse luego en una política organizada de protección a la industria. La protección aseguraba el abastecimiento de materias primas y bienes de capital a bajo costo, a la vez que defendía la producción interna mediante prohibiciones o altos tipos de cambio para la importación de productos competitivos o para la exportación de productos manufacturados.

La continua expansión del proceso industrial constituyó el eje dinámico que arrastró a toda la economía: mayores demandas de bienes, realización de obras de infraestructura, instalación y desarrollo de canales de distribución y comercialización de productos, así como de una adecuada red financiera. Los efectos de la industrialización alcanzaron también al ámbito social: construcción de viviendas, educación, salud y los servicios estatales en general, esparcieron sus efectos benéficos sobre vastos sectores de la población.

El quinquenio 1955-59 marca el inicio de una nueva fase: un estancamiento productivo generalizado que abarcará casi 15 años. El proceso interno encontró obstáculos que limitaron la continuidad del crecimiento productivo. Se verifica desde entonces un cambio en las condiciones de acumulación de capital, el que en proporciones importantes rehuye la esfera de la producción, procurando utilizaciones comerciales, financieras o especulativas. En el sector ganadero, el cese de la acumulación productiva reproduce una situación anterior. Desde 1955-57, la acumulación merma también en las actividades industriales.

Junto con el surgimiento del estancamiento productivo emergen importantes desequilibrios internos y externos. El período posterior a

1955 se caracterizará por una aceleración de la inflación, por la presencia de recurrentes problemas de balanza de pagos, y por un creciente endeudamiento externo. Concomitantemente, se agudizarán los conflictos sociales.

A partir de 1968 la economía retoma la senda del crecimiento. Hasta 1974, el auge de la demanda y de los precios internacionales de la carne, explican un crecimiento que nuevamente se asienta en el sector ganadero-exportador. Sin embargo, al irrumpir la crisis del petróleo en 1974, el cierre de los mercados externos y la caída del precio de la carne, frenan esta dinámica y la economía del país es fuertemente afectada.

Entre 1974 y 1978, la expansión de la economía aparece ligada al intenso crecimiento de las exportaciones de manufacturas y a un ciclo de auge en la industria de la construcción, en buena medida explicado por el ingreso de capitales argentinos. A partir de 1978, el flujo de capitales extranjeros reemplaza esas fuentes de crecimiento, pero terminará por desatar un agudo proceso especulativo.

A fines de 1981 se inicia una de las crisis más profundas de la historia del país. Caen en forma drástica la producción, el empleo y los salarios, se verifican fuertes desequilibrios externos, se acelera fuertemente el ritmo de inflación y se alcanzan niveles críticos de endeudamiento.

La reactivación actual comienza a mediados de 1985, luego de una recesión que se prolongó durante cuatro años. El punto más bajo parecería haberse alcanzado durante el segundo trimestre de 1985, para desde allí observarse un notorio mejoramiento en el nivel de actividad, aunque todavía muy por debajo de los registros de 1981.

2. Desempeño y principales problemas

En el largo plazo, la economía uruguaya presenta el ritmo de expansión más bajo entre las de la región. Entre 1945 y 1984, el PBI creció a sólo un 1.9% anual, en cotejo con la tasa del 5.4% que corresponde al promedio latinoamericano.

Sin embargo, en el período de posguerra se destacan dos subperíodos con elevadas tasas de crecimiento. El primero, que abarca desde la posguerra hasta 1957, el segundo durante la década de los 70. En ambos casos, el crecimiento está sustentado por la industria, pero con rasgos y especificidades diferentes. En el primero, se trata de una industrialización muy semejante a la experimentada por otros países de América Latina. En los 70, en cambio, se observa un crecimiento extrovertido solventado por una expansión de las exportaciones manufactureras intensamente estimuladas por las políticas gubernamentales. En definitiva, la industria aparece dinamizando las dos fases de crecimiento de posguerra, proceso que se ve acompañado por un gradual relegamiento del sector agropecuario. El período de posguerra pone de manifiesto que la producción del sector agropecuario ha dejado de ser la clave de la evolución de la producción. Claramente, entre 1950 y 1980, este papel ha pasado a ser desempeñado por la industria.

La composición de la producción manufacturera muestra cambios muy ligeros en el largo plazo. Los bienes de consumo no duraderos siguen manteniendo su peso predominante en el total, registrándose un aumento reducido en la industrialización de bienes de producción. Durante la fase de industrialización más reciente, los cambios más importantes han tenido que ver con el destino de la producción y no con su estructura.

La contracara de desempeño insatisfactorio de la producción es la débil acumulación del sistema económico. El coeficiente de inversión bruta fija no alcanza a promediar un 15% en el período posterior a la Segunda Guerra. Dicho coeficiente se sitúa entre los más bajos de América Latina.

Los cambios en la inserción internacional del país verificados en la posguerra, han generado alteraciones en la estructura de la demanda y de la oferta globales. El consumo del gobierno y las exportaciones participan crecientemente de la demanda, mientras pierde significación el consumo privado. La mayor apertura externa de la economía ha revertido la tendencia histórica, al reducir el peso de la demanda interna y aumentar correlativamente el de la externa. Las mismas razones explican el aumento de la significación relativa de las importaciones en la oferta global.

Importantes cambios se han verificado en el grado de apertura hacia el exterior. El proceso de cierre llevó a que este indicador descendiera hasta el 16% hacia fines de los años 50. A partir de la primera crisis del petróleo se inicia una acelerada apertura, primero a través de las exportaciones, y luego de las importaciones. La situación francamente negativa por la que atravesó el mercado de la carne hacia 1974, descartó la ganadería como paliativo del grave desequilibrio externo provocado por la elevación de los precios de los hidrocarburos. La expansión de las exportaciones se apoyó entonces en las manufacturas, cuyo acelerado crecimiento elevó en forma prácticamente ininterrumpida el coeficiente en relación al PBI desde 6.8% en 1973 hasta 14.7% en 1983, registro este último sin precedente en la evolución de posguerra.

Las importaciones siguieron una evolución diferente. La acción combinada de la sobrevaluación de la moneda nacional y la reducción de aranceles, indujeron un acelerado ritmo de importaciones hasta 1980, donde representaron el 15% del PBI. El restablecimiento de la paridad cambiaria en noviembre de 1982, unido a la recesión, redujo severamente las importaciones en términos reales. En 1984, el nivel era el 40% del alcanzado cuatro años antes y el coeficiente de importaciones se contrajo al 8% entre 1982 y 1984.

A pesar de estas oscilaciones en el grado de apertura de su economía, surge de estas tendencias una creciente inclinación de Uruguay hacia una mayor articulación con el conjunto del sistema internacional.

Los cambios en la inserción internacional del país pueden percibirse a través de dos rasgos principales: la estructura y la dirección de su comercio exterior. Tanto la estructura de las exportaciones como de las importaciones registra modificaciones significativas. En cuanto a las primeras, el carácter monoexportador se ha visto alterado sustancialmente. En los primeros años de la posguerra, la carne, la lana y los cueros, concentraban el 85% de las exportaciones. Un solo producto —la lana— alcanzaba a superar el 40%. En la segunda mitad de los años 70, estos productos sólo representaban un 46% del total exportado, mientras el resto se componía de un numeroso y diversificado conjunto de exportaciones “no tradicionales”, principalmente manufacturas, con diverso grado de transformación y creciente valor agregado nacional.

En las importaciones, la modificación más relevante consiste en el peso que han adquirido las importaciones de petróleo. Su participación prácticamente se ha duplicado en los últimos 15 años, llegando a representar más del 37%. Por otro lado, la apertura hacia las importaciones, resultado de la sobrevaluación monetaria y la reducción arancelaria, generó un importante ingreso de bienes de consumo durable.

La dirección del comercio exterior uruguayo también ha variado en forma destacada. Por un lado, se ha producido un giro en la orientación del comercio desde los países desarrollados hacia los subdesarrollados. Este proceso se intensificó luego de 1974, coincidiendo con la suba de los precios del petróleo. Ello constituyó una acentuación de la tendencia que ya se venía insinuando desde los años 60. Hacia fines de los años 70, los países subdesarrollados concentraban el 59% del comercio total, en una tendencia creciente a partir del 28% que representaron en 1942-60. Por otra parte, la CEE va perdiendo importancia, creciendo en cambio el comercio con los países integrantes de la ALADI. A fines de los 60 se comerciaba el 19% del total con estos países, proporción que se elevó al 39% en 1979-81. Con Argentina y Brasil, Uruguay intercambia hoy un 30% de su comercio total, participación que era sólo un 11% en 1942-60. Esta reorientación del comercio hacia la subregión, tiene una profunda significación en asociación con la modalidad que adoptó el proceso de industrialización uruguayo en su fase más reciente.

La reorientación de las exportaciones hacia la subregión, invita a reflexionar sobre la potencialidad de este comercio como etapa previa a la colocación de la producción en los mercados de los países desarrollados. Sin embargo, si se procede a un seguimiento del destino de las exportaciones, se comprueba que Uruguay mantiene un comercio especializado, siendo diferentes los productos que comercia con Brasil y Argentina, de los que envía a los países desarrollados. Muchos de los productos comercializados en los dos países vecinos, han sido beneficiados con preferencia arancelarias que globalmente ascendieron a más del 11% del valor exportado. Sin embargo, estas preferencias no han permitido lograr una mejora en la competitividad lo suficientemente importante como para ingresar con estos productos a mercados más exigentes en términos de calidad, y con barreras arancelarias y no arance-

larias más difíciles de sortear. En fin, de los cálculos realizados, surge que apenas un 25% de los productos vendidos inicialmente a estos países, han logrado penetrar los mercados de países desarrollados.

Cabe agregar otros cambios no menos importantes que se fueron dando en ámbitos diversos del acontecer económico y social. El estancamiento productivo primero, y las vías ensayadas para su superación después, tuvieron como contrapartida profundas modificaciones en la distribución del ingreso y en la acentuación de las desigualdades sociales.

La paralización productiva se refleja en la estructura de la ocupación y en sus cambios a través del tiempo. La terciarización de la economía constituye un proceso de larga data en el país. No obstante, a partir de los años 60, el estancamiento de los sectores productivos acelera dicho proceso. En el sector rural se origina un intenso proceso de migraciones internas. Entre 1950 y 1980 la población rural disminuye en 190.000 personas, lo que equivale a 42% de la población existente en el primero de esos años. El volumen del empleo rural, por su parte, se reduce en 165.000 trabajadores (51%) que emigran hacia los centros urbanos. Entre los censos de 1963 y 1975, la PEA industrial disminuye en 10.000 personas. Sin embargo, la expansión industrial de los años 70 trae consigo la absorción de 20.000 trabajadores en esta actividad. Las evidencias sobre la actual crisis, indican que hacia el año 1983 se había perdido el triple de este número de empleos (60.000).

Durante el período intercensal, el proceso emigratorio alcanza magnitudes sin precedentes. Hacia 1963, la emigración comienza a crecer, pero tal tendencia sufre una brusca aceleración en el primer quinquenio de los años 70. Casi 300.000 personas abandonan el país en dicho lapso, cifra que equivale al 12% de la población existente en 1963. En promedio, el proceso emigratorio mantiene su ritmo durante el período 1976-81.

A partir de 1972, se inicia una merma prácticamente ininterrumpida del salario real. En 1984, su nivel equivale al 60% del salario percibido por los trabajadores en 1968.

Durante buena parte de la década del 70, la inflación operó como mecanismo de reestructuración de los precios relativos, orientada a la

expansión de la producción exportable, pero con ingentes costos sociales y sin los controles propios de una sociedad democrática. Fue por ello que, a pesar de que la estabilidad de precios formó parte del discurso autoritario, ésta fue esquivada. Más aún, durante el período 1973-81, el incremento medio anual de los precios al consumo (59%) fue superior al promedio de los años 60. Sólo se apaciguó luego de 1981, cuando el énfasis se colocó, ya sin limitaciones, en el ingreso del capital financiero.

La deuda externa contraída por el país durante los últimos años, llevó a niveles críticos los indicadores convencionales, sin precedentes en los 40 años previos. La deuda acumulada equivale prácticamente al PBI de un año; requeriría cinco años de exportaciones de bienes para ser amortizada; el pago de intereses demanda un 30% del valor anual de las exportaciones. Ello compromete seriamente la capacidad de importar y la de ahorro, otorgando una configuración nueva y desusada a la problemática de la inserción internacional del país.

3. La política industrial

Un hecho que surge con particular nitidez, es comprobar la semejanza entre la política de fomento industrial de los años 70 y la de los años 40 y 50 que promovió la sustitución de importaciones en el país. Algunos instrumentos promocionales ya habían sido implementados en la segunda mitad de los años 60. Sin embargo, es a partir de la severa crisis externa de 1974 —cuando el país debió enfrentar la caída simultánea de los precios de sus principales productos de exportación (especialmente carne) y la elevación de los precios del petróleo— que ésta se intensifica fuertemente y adquiere perfil de política de promoción de exportaciones. El factor común que se destaca en estas dos modalidades de industrialización, se refiere a la incidencia que los fenómenos externos ejercen sobre las políticas internas.

Este aspecto es central en la historia económica uruguaya, país que por su reducido tamaño, revela una extrema sensibilidad ante los embates de la coyuntura internacional. Por su parte, la política económica —teóricamente encargada de mediatizar estos impactos— manifiesta una creciente incapacidad para enfrentar las difíciles situaciones deri-

vadas del contexto externo. Ello se ha visto agravado con el proceso de apertura externa iniciado en los años 70. Esta apertura, que tuvo referentes en la década de los 50, fue de mayor envergadura, implicando la ruptura de alianzas políticas y sociales gestadas durante la fase de crecimiento hacia adentro. El régimen dictatorial instaurado en 1973, fue decisivo para que estos cambios se pudieran realizar sin las oposiciones de los grupos sociales más afectados por los mismos. En cierto modo, podría afirmarse que las dos fases de crecimiento (sustitución de importaciones en los 50 y promoción de exportaciones en los 70), fueron fuertemente afectadas por los fenómenos externos. Estos indujeron cambios en la política interna, la que terminó privilegiando al empresariado industrial dentro de la estructura social del país.

Este paralelo puede comprobarse claramente al referirnos a determinados hechos. La política de sustitución de importaciones adopta en sus comienzos la forma de mecanismo de regulación del comercio exterior, buscando restringir las importaciones ante la severa crisis externa de 1929. Luego se transforma, convirtiéndose en una política articulada, ordenada y sistemática de defensa de la producción nacional ante la competencia de las importaciones. Por su parte, la política de fomento de exportaciones se intensifica a partir de 1974, coincidiendo con la crisis externa emergente de la elevación de los precios del petróleo. Desde su inicio adopta un marcado carácter coyuntural, distante de una visión de largo plazo donde la gradual modificación de la estructura productiva consiguiera redefinir una nueva forma de inserción internacional.

Algunos hechos confirman esta hipótesis.

a) La política de fomento de las exportaciones promovió una transferencia de ingresos fuerte y concentrada en pocos años hacia el empresariado industrial. Estas transferencias alteraron drásticamente las rentabilidades relativas de las diferentes actividades, induciendo un cambio en el destino de la producción industrial hacia el exterior. Paralelamente, diversas medidas (fijación de salarios, créditos, etc.) provocaron un recorte de la demanda interna.

Paradójicamente, todo el funcionamiento de estos mecanismos promocionales tuvo una impronta claramente planificadora, al tiempo que el discurso neoliberal propugnaba la liberalización del proceso económico de la fuerte intervención estatal del pasado.

Esta visión, determinada por una verdadera angustia de divisas, descuidó demasiado las perspectivas de largo plazo y se insertó abiertamente en los esquemas neoliberales. Surge de ello claramente una contradicción, en tanto el fomento de las exportaciones aparece planteado y orientado a favorecer un grupo receptor de los traspasos de ingresos: el sector industrial.

Lo que se programó fue una intensa transferencia de ingresos por diferentes vías (subsidios, tipo de cambio, tasa de interés, salarios, etc.) pero no se orientó el proceso hacia una mayor profundización productiva (incorporación de cambio técnico, aumento de la productividad, articulaciones intrasectoriales, mejor gestión empresarial, etc.) con la finalidad de que cuando se retiraran los incentivos, el proceso exportador pudiera autosostenerse. Se confió en que era suficiente con promover los traslados de ingresos, ya que éstos inducirían los cambios que asegurarían que el retiro de los estímulos no ocasionaría perjuicios. En definitiva, se enfatizó el elemento distributivo, sin una visión de mayor alcance en cuanto a efectos de persistencia en una cierta capacidad de autosostenimiento del sector.

b) Cuando en 1978 cobra fuerza la visión neoliberal y estabilizadora, se inicia el retiro paulatino de los estímulos económicos a la exportación. Ello afectó severamente la continuidad de la expansión exportadora.

A fines de los 70, el país había logrado superar, transitoriamente, la angustia de divisas. Ello respondió más a una política cambiaria y monetaria que favoreció el ingreso de capitales externos —especialmente desde Argentina— que a los resultados internos del modelo. La efímera plétora de recursos financieros externos, permitió sortear algunas dificultades, aumentar el nivel de reservas internacionales y enfrentar el aumento de importaciones con cierta holgura.

Esta situación de ingreso masivo de capitales hizo pensar —con ligereza como demuestran los acontecimientos— que el flujo se mantendría de manera permanente. En este contexto, los incentivos brindados por el fomento de las exportaciones aparecieron como excesivamente costosos para el aparato público. Esto condujo a un desmantelamiento drástico de los mecanismos promocionales, y consecuentemente, a un

cambio en la estrategia global. Estos hechos refuerzan la hipótesis que caracteriza como "miope" a la política de fomento industrial, así como reafirma su fuerte condicionamiento a los problemas de balance de pagos.

Superados transitoriamente estos problemas, la política de promoción de exportaciones se desdibuja, pasándose a enfatizar la estabilización. Esta se procura alcanzar a través de un preanuncio de la cotización cambiaria, fijación que retrasa los ajustes del tipo de cambio en relación al movimiento de los precios internos. Así, la acción simultánea del retiro de los incentivos más la sobrevaluación monetaria, frenó el proceso exportador, subsidió las importaciones y junto con la reducción de aranceles, sobredimensionó las importaciones generando un agudo déficit comercial, una ingente pérdida de reservas internacionales y un fuerte aumento del endeudamiento externo.

En noviembre de 1982, la política cambiaria se altera drásticamente, ingresándose a un sistema de tipo de cambio único, libre y fluctuante. A pesar de esta recuperación de la paridad cambiaria, la recesión que vivió el país desde entonces se prolongó hasta fines de 1985.

4. Los instrumentos de redistribución del ingreso sectorial

En los 70, todos los instrumentos estaban orientados a provocar un cambio en las rentabilidades relativas de las diferentes actividades, a fin de promover un rápido crecimiento de las exportaciones que aliviara la grave crisis externa.

La inflación coadyuvó a esta alteración favorable para la rentabilidad de las actividades exportadoras, posibilitando una reestructuración de los precios relativos. En ese momento, no parecía de ningún modo importante, ni deseable, una política estabilizadora.

De igual modo, los mayores éxitos exportadores tienen lugar bajo un sistema de elevada protección de las actividades internas, especialmente entre 1974 y 1978. Las desgravaciones arancelarias empiezan a programarse a partir de 1979, lo que significa que la mayor expansión y diversificación de las exportaciones se produce en circunstancias de

alta inflación y protección, y no durante la fase estabilizadora con disminución de la tasa arancelaria media.

La instrumentación de la política dirigida a la promoción de las exportaciones no tradicionales, reunió un vasto conjunto de acciones estatales. Las mismas cubrieron la totalidad del proceso productivo y de comercialización de los productos de la industria, ejerciendo una importante incidencia sobre el comportamiento de los empresarios. Dichas acciones tendieron a asegurar la viabilidad física y económica de la industria.

En el primer caso, el Estado intervino en los diferentes mercados con el fin de asegurar el aprovisionamiento de materias primas para la industria de exportación: prohibiciones de exportación de materias primas, elevados impuestos a las exportaciones de materias primas agropecuarias sin procesar (cuero, etc.), así como un régimen de admisión temporaria de productos-insumos para las industrias exportadoras, que permitía su importación exenta del pago de aranceles.¹ Estas medidas pusieron de relieve la imposibilidad de regular el funcionamiento de los mercados por la vía exclusiva de los precios, siendo indispensable la intervención directa sobre los flujos físicos, lo que no significa que no existieran también otros incentivos.

En efecto, en el campo de la viabilidad económica se destacan: la regulación de los salarios y del tipo de cambio, la concesión de altos "reintegros" a las exportaciones no tradicionales, el otorgamiento de financiamiento a tasas reales negativas, las exoneraciones fiscales a las ventas externas y a la reinversión productiva, la reducción de los aportes patronales a la seguridad social, la regulación administrativa de los precios de varios insumos agropecuarios con destino a la industria, la eliminación de recargos y demás gravámenes a la importación de bienes de capital.

EN 1972, los aportes patronales a la seguridad social ascendían al 33% de la nómina de salarios; en 1982 eran sólo un 8%. El salario real en la industria en 1984 era el 60% del vigente en 1968. El efecto conjun-

1. Este sistema es muy similar al "drawback", pero no exigía un pago de aranceles anticipados que era devuelto luego de demostrarse su reexportación.

to de estas dos variaciones, junto con la del tipo de cambio, determinó una reducción del 20% en el costo de la mano de obra.

El impulso general que la política económica dio a la promoción de exportaciones también se reflejaría en la política cambiaria. Como consecuencia de la aceleración de los ajustes cambiarios y de la mayor frecuencia de los mismos, el tipo de cambio real aumentó en forma considerable inmediatamente después de la ruptura institucional de 1973. Hasta 1979, hubo un manejo explícito del tipo de cambio real como incentivo a las exportaciones, como un elemento reestructurador de los precios relativos en favor de las exportaciones de manufacturas. Incluso se planteó que el resto de los incentivos fiscales a las exportaciones, tendrían un carácter transitorio por ser discriminadores, y su eliminación en el futuro debería ser compensada con una depreciación real.

Hasta noviembre de 1982 rigió un sistema de "reintegros" a las empresas que industrializaran productos de exportación. Los certificados de reintegros podían destinarse al pago de impuestos nacionales u obligaciones con los organismos de seguridad social. La justificación de estos subsidios a los exportadores fue cambiando en el tiempo. En cierto lapso, se justificaba su vigencia dado que los impuestos a las exportaciones y/o importaciones u otras barreras al libre comercio, determinaban un tipo de cambio por debajo del tipo de cambio de equilibrio. En otros, el reintegro constituyó el subsidio requerido para penetrar mercados externos nuevos o de difícil acceso. En fin, los reintegros también respondían a la devolución de impuestos indirectos contenidos en las exportaciones. Si bien inicialmente el monto no podía superar el 20% del valor FOB del producto exportado, los reintegros acumulados (sobre materias primas, semielaborados y producto final) alcanzaron en algunos casos a representar el 80% del valor FOB. Su aplicación generó represalias por parte de EE.UU., el que impuso derechos compensatorios a los productos de exportación de Uruguay para los cuales se comprobó que gozaban de un subsidio. En noviembre de 1982, se elimina el régimen de reintegros y se sustituye por un sistema de devolución de impuestos indirectos de acuerdo a las normas del GATT. La importancia de este nuevo régimen dista mucho de la alcanzada en su momento por los reintegros.

En materia de créditos se fueron alternando varios regímenes. El financiamiento del capital de trabajo de las actividades relacionadas con las exportaciones no tradicionales, constituyó la más destacada de las fuentes crediticias como instrumento para la promoción de exportaciones. Comprendía el prefinanciamiento de las exportaciones no tradicionales, conocido como líneas de preanticipos y adelantos de divisas, incluyendo el financiamiento en moneda extranjera vinculado a las mismas. Estos fondos permitían al exportador la adquisición de la materia prima, el pago de salarios y otros gastos de fabricación, con la finalidad de preparar el embarque. Por un lado, se atendían sus necesidades de capital de trabajo. Por otro, se contribuía a generarle ventajas competitivas, dado el bajo costo del capital así obtenido y la ganancia cambiaria. Además, se le reducían los aportes de capital propio, determinando que el industrial prácticamente no lo arriesgara en la operación. Diversos cálculos muestran que del financiamiento concedido con este destino resultaban tasas reales de interés negativas, que en algunos lapsos llegaron a ser hasta de -38%. Disposiciones posteriores a 1977, encarecieron sustancialmente el costo de estas operaciones, repercutiendo considerablemente sobre los costos de producción. En 1979, se derogó el régimen, y aunque fue reimplantado en 1982, ya no alcanzó la relevancia del pasado como incentivo a las exportaciones.

Aún en este período (1974-78) se destacan las exoneraciones fiscales a las ventas al exterior y a la reinversión productiva, eliminadas a partir de la reforma tributaria de 1979. Singular importancia alcanzó el sistema de regulaciones y administración de los precios de los productos agropecuarios, especialmente teniendo en cuenta que la mayor parte de las exportaciones tiene origen agroindustrial. Por cierto, la caída de los precios relativos agropecuarios generó conflictos entre los sectores rurales e industriales. Este enfrentamiento de intereses es tradicional en Uruguay, dado el significativo traspaso de ingresos desde los sectores agrarios hacia los sectores industriales y urbanos que ha caracterizado la historia económica del país durante las últimas cinco décadas.

Durante el auge exportador, este conflicto se vio atenuado por la presencia de un tercer sector social: los asalariados. Históricamente, el sector agropecuario ha vendido sus productos al sector industrial por debajo de los precios internacionales. Esto permitió a la industria inter-

nalizar la ventaja comparativa del agro, mediatizando su ineficiencia relativa y logrando una cierta competitividad en los mercados externos. Cuando a partir de 1978, se liberalizan los precios agrarios, se eliminan las regulaciones físicas, se reduce la protección arancelaria y los subsidios a la exportación, se elimina el financiamiento promocional y se sobrevalúa la moneda, los precios de las materias primas agropecuarias tienden a nivelarse con sus precios internacionales. Esto implicó, de hecho, una desprotección para el sector industrial. No obstante, las exportaciones se mantuvieron, aunque con dificultades. Ello denota la existencia de profundos cambios en el proceso distributivo intersectorial, tanto entre el sector agrario y el industrial, como entre el Estado y los sectores asalariados.

Importa destacar entonces que el proceso exportador se consolida a pesar de que los cambios en la base productiva no fueron significativos. Los efectos redistributivos promovidos desde la propia política económica en esta fase, apuntalaron dicho proceso. Por un lado, el Estado eliminó o redujo sustancialmente los impuestos a las exportaciones de materias primas agropecuarias (detracciones), instrumento que permitía a los industriales comprar estos insumos por debajo de los precios internacionales. Esta medida implicó un aumento en los costos industriales al mismo tiempo que se producía una reducción de la protección industrial por vía de la sobrevaluación monetaria y la disminución de aranceles. Sin embargo, la caída del salario real logró absorber la diferencia, contribuyendo así al mantenimiento de la competitividad de la industria en los mercados externos y frente a las importaciones en el mercado interno.

Este deterioro agudo de los salarios reales aún no ha sido recuperado. El gobierno democrático que asume en marzo de 1985 promueve su aumento en un 15% pero aun con esta recuperación los niveles actuales distan mucho de los alcanzados en décadas pasadas. Más aún, se ve con dificultad que los mecanismos vigentes sean capaces de modificar sustancialmente la tendencia al deterioro de los salarios, en la medida que el país se ha acomodado a una situación en que el salario opera como factor de competitividad frente al exterior, y por tanto, como mecanismo de inserción internacional. De hecho, el peso que adquieren nuevamente los asalariados en la economía, refuerza la alianza entre sectores empresarios, agrarios e industriales.

Por último, otro factor que ha acentuado los cambios distributivos, se relaciona con la intensificación del proceso de oligopolización de la economía. En la industria uruguaya, 107 establecimientos (1% del total) concentran actualmente el 43% del valor agregado y otorgan el 29% del empleo. Los indicadores muestran una creciente concentración en términos de producción y valor agregado, aunque no así en el empleo. Ello revela un crecimiento de la productividad en las mayores empresas del país.

Estas tendencias a la concentración, otorgan un poder adicional a los sectores industriales y exportadores, en la medida en que actúan frente a mercados segmentados. El interno, que cuenta con la protección arancelaria y, por tanto, brinda la posibilidad de fijar precios por encima de los internacionales. En cambio, dado que no disponen de capacidad de incidencia sobre los precios externos, la protección y la oligopolización se convierten en factores que habilitan al traslado de costos hacia los precios del mercado interno. Esta suerte de subsidio pagado por todos los consumidores uruguayos, permite exportar, incluso con pérdidas en algunos casos, dada la existencia de precios internos compensadores. Este mecanismo impide medir con claridad la rentabilidad y también la competitividad de los productos nacionales en los mercados externos a través de la mera comparación de precios. Ello limita por consiguiente el alcance de las mediciones habituales de la protección nominal, dada su insuficiencia metodológica.

Otro problema que surge de la especificidad del país, es que los métodos habituales para medir la protección efectiva² no parecen convincentes, a causa de las transferencias internas de ingresos y la administración de precios que se ejerce sobre las otras actividades a través de tarifas, insumos, etc. En Uruguay se encuentra la paradoja de que hay actividades con alta protección efectiva y muy competitivas, y con baja protección y escasa competitividad. Asimismo, se verifica que entre 1978 y 1985 la protección nominal se redujo de 127% a 49%, y la protección efectiva de 75% a 45%. Ante estas disminuciones podría esperarse un proceso de reversión de la sustitución de importaciones, es decir, las actividades cuya protección descendió deberían haber desapa-

2. Cálculos que miden la diferencia relativa de las actividades y su capacidad de subsistir frente a la competencia externa a tasas arancelarias diversas.

recido, abriendo paso a las importaciones. Sin embargo, no se observa ninguna correlación entre ambos fenómenos, lo que se debe fundamentalmente al carácter peculiar del sistema proteccionista uruguayo, que en último término se define por su espontaneidad. En Uruguay, la racionalidad del sistema de protección está definida por la existencia o no de intereses locales en dichas producciones, y no por el grado de articulación de una actividad o su capacidad potencial de generar valor agregado o empleo, o cualquier otro tipo de criterio racional conocido.

SEGUNDA PARTE

La experiencia ecuatoriana

Introducción a la segunda parte

Rafael Urriola

En la primera parte de este libro se enfatizaron las apreciaciones generales sobre política e incentivos de Fomento Industrial. Las particularidades de cada país exigen revisiones pormenorizadas que vinculan de manera concreta lo general con lo particular. Para el Ecuador es aún más urgente enfrentar este ejercicio, en tanto el cambio de administración en agosto de 1988, pone en juego nuevas líneas y objetivos para superar la crisis.

En el primer artículo de esta segunda parte, *Oswaldo Dávila*, Secretario General del organismo máximo de planificación del país al momento de realizarse el foro plantea las restricciones externas que ha sufrido el proceso de industrialización nacional lo que, en su opinión, perjudicó la estrategia aplicada por el presidente Febres Cordero. Sin embargo, surge la idea de inestabilidad e incertidumbre que inhibe las decisiones de los agentes económicos. Si bien es necesario emprender cambios el autor previene que, a menudo, éstos incrementan la incertidumbre y, finalmente, retoman el camino anterior. En definitiva, se trata de renovar, reajustar, recalificar pero sin producir recesión ni desaliento.

Por su parte, *Alfredo Mancero*, en una visión histórica y teórica manifiesta que la discusión actual, paradójicamente, ya había concitado la atención de los economistas latinoamericanos de la postguerra. De esta consideración surge la idea de que los criterios actuales de ineficiencia no parecen adecuados para analizar la industrialización. En cambio, parece más pertinente volver a problemas tales como asignación de recursos y costos sociales. El ahistoricismo de algunas interpretaciones, señala el director técnico de Cordes, se expresa en que se pretende enjuiciar políticas económicas del pasado en base a situaciones presentes; por ejemplo, al analizar ventajas comparativas sin incluir los efectos de la transnacionalización actual de las economías. Para efectos de refle-

xión sobre el qué hacer ecuatoriano, el autor sintetiza la imposibilidad de circunscribir el debate en torno a visiones tecnocráticas sin considerar los aspectos que recuperan la economía política, entre otros, el carácter excluyente y concentrador del proceso de industrialización nacional.

Galo Salvador, director técnico del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), señala los objetivos básicos de la política industrial en los años 70. Sin embargo, su artículo se orienta a subrayar alternativas viables y presentes para desarrollar el sector en un futuro próximo: la situación selectiva de importaciones buscando utilizar recursos domésticos; integrar la estructura productiva, sentar las bases de futuras exportaciones, abrir mercados e incorporar tecnologías. Todo ello tiende a ahorrar divisas, así como la diversificación y expansión de las exportaciones que ocupa otra sección de su artículo. En fin, se someten a consideración de los lectores y de los responsables de la política económica algunos de los lineamientos de política e incentivos que podrían facilitar el desarrollo de las exportaciones.

El artículo de *Galo Abril* y *Rafael Urriola*, investigadores de CEPLAES, intenta mostrar que las tasas de crecimiento que exhibe la industria ecuatoriana en los 70 estuvieron en mayor medida vinculadas a los efectos de ingresos que generó el petróleo hasta 1976 y por las facilidades de endeudamiento externo en la segunda etapa (1977-1981) más que por el paquete de incentivos que acompañaron al fomento industrial. En efecto, los autores señalan que desde 1982, pese a que los incentivos continúan vigentes, los indicadores muestran serias debilidades en cuanto al crecimiento.

Para verificar estas hipótesis, que están incluidas en una investigación de larga duración, se hace referencia al documento sobre estructura y desarrollo de la industria (1972-1986) cuyas conclusiones se presentan en la primera parte del artículo. Por otra parte, a un nivel microeconómico se hace alusión a entrevistas a empresarios que confirman dichas hipótesis. Las conclusiones básicas son que el paquete de incentivos aplicados no logró mejorar el uso de los recursos domésticos, la balanza comercial sectorial, ni el empleo, pero que en niveles de mayor desagregación hay empresas o subsectores que tuvieron impactos posi-

tivos sobre estas variables. Por ello, es necesario reflexionar sobre incentivos de manera profunda considerando las heterogeneidades intra e interramas.

Reorientación de la política económica ecuatoriana: Propuesta y perspectivas relativas al sector industrial

Dr. Oswaldo Dávila Andrade

*Consejo Nacional de Desarrollo
(CONADE), Ecuador*

La actual estructura industrial del Ecuador es, en esencia, resultado de un proceso histórico-económico, en el cual han influido principalmente las ideas de CEPAL que datan de los años 50 y que se inician con el modelo de sustitución de importaciones, generalizado en América Latina.

Este modelo de industrialización puede afirmarse que se mantiene hasta la segunda década del 70 donde, como resultado del boom petrolero, el país comienza a contar con ingentes recursos tanto de origen interno como externo, vía principalmente los petrodólares, lo cual, sin embargo, afecta poco el patrón de industrialización.

El resultado ha sido el desarrollo de una industria poco sofisticada, orientada fundamentalmente a la producción de bienes de consumo y una industria o semi-industria de ensamblaje especialmente en el sector metalmecánico y químico.

La industria de productos alimenticios, bebidas y tabaco que representa casi el 40% del PIB industrial es la de mayor importancia en el país; así para 1985, concentró el 30.5% del personal ocupado en la rama, el 25.9% de los establecimientos manufactureros, el 39.4% del valor bruto de la producción y el 32.5% del valor agregado.

La rama de textiles, vestuario y cuero (22% del PIB industrial) se destaca principalmente en la provincia de Pichincha, donde se obtiene el 78% del valor de la producción, el 78,8% del valor agregado, dando ocupación a 14.456 personas en 152 establecimientos industriales que representan el 74% y 62.6%, respectivamente, del total del personal ocupado y establecimientos existentes.

Otra característica, por lo demás preocupante, es que la gran mayoría de la industria se concentra en las ciudades de Guayaquil y Quito, lo cual agrava los problemas urbanísticos y acentúa los conflictos sociales.

La política industrial del país ha estado y está, como es obvio, enmarcada dentro de la política general de desarrollo y es un instrumento muy importante de esta última; en consecuencia, definir las líneas de una política industrial exige mirar a nuestro país desde el futuro: definir cuál es el tipo de sociedad hacia la que quiere tender tomando en cuenta las restricciones y los estímulos que surgen del resto del mundo, ya que no puede pensarse en desarrollar el país como una isla incomunicada.

Parece entonces necesario describir en grandes líneas, haciendo algo de futurología, con todas las limitaciones que este ejercicio tiene, cuál es el marco internacional en el que va a desarrollarse el Ecuador y, dentro de él, su industria y al mismo tiempo, dadas las mismas envolventes, cómo debe utilizarse la industria como un instrumento legítimo de desarrollo.

La situación económica mundial para los próximos años desafortunadamente no ofrece perspectivas demasiado halagadoras para el Tercer Mundo; los países de la OECD prevén tasas de crecimiento de apenas 2.5% para los próximos años y su política está cada vez más orientada a fortalecer el comercio entre esos mismos países antes que favorecer, aunque se hagan grandes declaraciones al respecto, la apertura al comercio global.

Las exportaciones de manufacturas que puede hacer nuestro país son, comparativamente, mucho menos competitivas que las exportaciones de los países asiáticos, por ejemplo. En consecuencia, la posibilidad de acceder a los mercados tradicionales va a verse fuertemente coartada por diferencias abismales en tecnología y técnicas de mercado.

Los procesos de integración regionales y subregionales que a principios de los 70 tenían horizontes promisorios, debido a la crisis económica mundial que ha derivado en crisis social y política, especialmente en América Latina, han ido contrayendo cada vez más los mercados y

restringiendo las perspectivas de intercambio, especialmente para los países medianos y pequeños.

En América Latina, el único esquema que se puede avizorar con perspectivas de una expansión relativamente rápida, y eso si los conflictos internos en cada país no lo impiden, es el de Argentina, Brasil y Uruguay.

Es posible que el bajísimo volumen de comercio que se realiza entre nuestros países continúe vegetando hasta que la situación mundial mejore sustancialmente.

La enorme brecha tecnológica entre los métodos de producción corrientemente utilizados por nuestros países y los que emplean los países desarrollados y los países orientales, se va agrandando cada vez más y este es otro factor que, a menos que se modifique, seguirá constituyendo un serio freno para nuestro desarrollo industrial. Han surgido numerosísimos materiales y procesos totalmente nuevos cuyo uso requiere un profundo reajuste en la estructura de la industria del Primer Mundo. (superconductores, por ejemplo).

Este reajuste, que conlleva cambios en plantas, mercados, sistemas de producción, tiene un elevado costo, soportable solo si el crecimiento económico es relativamente alto y persistente. La crisis actual y las modestas perspectivas futuras están frenando el avance del reajuste industrial al ritmo necesario en esos países y, como efecto derivado, demorando más la recuperación de los nuestros.

Mientras se reacomodan las estructuras productivas y las corrientes de intercambio entre los países industrializados, es muy difícil que el Tercer Mundo logre acceso con productos nuevos —o tradicionales— a esos mercados, mucho peor a las nuevas tecnologías que nos volverían, eventualmente, competitivos.

Lo que hasta aquí se ha descrito, nos da el marco externo dentro del cual está inserto el desarrollo ecuatoriano. Cabe entonces preguntarse, partiendo de este momento, cómo debe orientarse la política del país hacia el futuro. En esta política intervienen a más del componente económico, elementos tecnológicos y, por supuesto, sociales y políticos.

El primer análisis, que puede estar impregnado de algún conocimiento, de cierta percepción desde adentro de la política económica ecuatoriana, pero, más que todo, de cierta audacia, requiere tomar en cuenta dos aspectos actuales: el político y el económico, los cuales si bien tendrán sus efectos durante los próximos 4 o 5 años, van en primer lugar, con toda seguridad, a reformar los mecanismos económicos aplicados hasta ahora y por lo mismo, obligarán al país a un reajuste total que siguiendo la vieja tradición ecuatoriana de "borra y va de nuevo", causaría un detenimiento temporal de la actividad económica, para que ésta retome su impulso a lo mejor por las viejas vías, en las cuales sólo se pondrán nuevos letreros en las mismas antiguas encrucijadas.

La política económica iniciada en 1984, a la cual se le ha denominado neoliberal, ha dado por resultado un desarrollo muy intenso del sector exportador; una concentración del capital especialmente financiero; un gran impulso al sector agrícola y de infraestructura; una mejora inicial apreciable de los ingresos generales (que se ha visto deteriorada por causas ajenas a la política aplicada como es el caso de la pérdida de 1/3 de los ingresos por exportaciones a causa de la baja de los precios del petróleo y por un impacto de igual magnitud debido al terremoto de marzo de 1987); la conservación del nivel de empleo general; y, el mantenimiento de índices de inflación todavía soportables si se compara con los índices latinoamericanos.

Particular mención entre las dificultades que ha tenido y tiene que enfrentar el país merece el enorme peso de su deuda externa; la estructura de esa deuda, las condiciones en que se ha contratado y el servicio de la misma, frenan cualquier esfuerzo que nuestros países quieran hacer por acelerar su crecimiento; mucho más cuando los mercados de los países industrializados, a los que está orientado prácticamente el 70% de las exportaciones, han adoptado severas políticas proteccionistas.

Este período ha visto también expandirse en todas las áreas de la economía el llamado sector informal, fenómeno cuya existencia desde mucho tiempo atrás jamás quiso reconocerse explícitamente en el Ecuador.

Lo que sí puede afirmarse es que el modelo económico aplicado no dio a la industria la particular atención que los modelos anteriores sí le dieron. La filosofía de competencia mantenida en todos los ámbitos de

la producción afectó duramente a un sector que durante mucho tiempo vivió al amparo de leyes protectoras que desaparecieron bruscamente y le obligaron a reaccionar, en algunos casos con éxito, ante el embate de las mismas fuerzas del mercado que todos los empresarios defienden conforme a su propia filosofía y, por qué no decirlo, a su propia conveniencia.

El balance general del modelo aplicado en el Ecuador, pese a lo que se diga, hasta hace unos pocos meses era positivo. Si bien es cierto que se acentuó la mala distribución del ingreso, las clases menos favorecidas algo recibieron del impulso económico que tuvo el país. No estoy tratando un problema ético sino un problema puramente económico; creo que el actual deterioro de la economía y, por tanto, la angustia general que ha afectado a empresarios y trabajadores, a ciudadanos y campesinos, a ricos y pobres, se debe más bien a factores de carácter *puramente político*, los cuales, por cierto, inciden sobre el comportamiento económico.

Cualquier economía tiene un requisito sine qua non para poder desarrollarse y éste es la estabilidad; pero en el caso ecuatoriano, lo que ha predominado en los últimos tiempos es más bien una incertidumbre generalizada que al mismo tiempo que inhibe las decisiones de inversión, crea un caldo de cultivo para las ambiciones políticas y para el uso de argumentos económicos como pretexto para desestabilizar aún más el sistema.

Lo previsible entonces es que se avecina un nuevo reajuste de la política económica del país. En qué sentido, aún no está claro; pues no está clara tampoco la definición de los modelos de desarrollo que tienen en mente los aspirantes a gobernar el país. Sus enunciados son en extremo generales, lugar común de economía y política, que lo mismo pueden servir para sacar adelante el país de la presente crisis que para hundirlo más en ella.

Creo, personalmente, que lo que se requiere es un análisis frío y calculado, casi científico si cabe, de cuál es la situación económica real del país en el momento presente. Los datos de que se dispone muestran un país que, a pesar de la crisis mundial, de factores negativos muy graves que han incidido en el comportamiento de la economía, aún dista de estar en un colapso total.

No quiero decir que la situación es magnífica como pudo serlo, que la economía es boyante, que se ha eliminado la pobreza, que se ha reducido la desnutrición o el empleo. Lo que simplemente quiero decir es que la situación pudo ser mucho peor y no precisamente porque juzgue buena la totalidad de las medidas económicas tomadas en agosto pasado, sino porque gracias a algunas de ellas y a pesar de otras, el país tiene un impulso vital mucho más fuerte que el que nosotros mismos queremos reconocer.

El país hasta 1985, sin ser un país rico y reconociendo desigualdades económicas y sociales en su interior, estaba en camino de ser una nación relativamente próspera y esa sensación de prosperidad se notaba en todos los sectores y en todas las actividades. Creo que me puedo atrever a decir que en el país todos sin excepción y dentro de sus propios círculos, empezaban a sentirse ricos. El colapso de los precios del petróleo primero, la caída de los precios de ciertas exportaciones, luego, y el terremoto de marzo, parece que no afectaron la idiosincrasia ecuatoriana; nos negábamos a creer que el país había dejado de percibir casi 2.000 millones de dólares, es decir, más de 1/3 de las exportaciones de dos años. Nos negamos a creer que nuestro bienestar aún depende en un 60% de nuestro petróleo. Hemos continuado con nuestro ritmo de vida, pues nos negamos a aceptar que hemos vuelto a ser pobres.

La mentalidad del ciudadano común ecuatoriano sigue orientada hacia el consumo; el gasto público se expande en forma incontinente; se trata de terminar a toda costa obras iniciadas que podrían diferirse y se comienza otras sin tomar en cuenta el esfuerzo actual que eso significa y la carga que se deja para el futuro.

Es esta realidad la que tiene que analizarse para diseñar una política racional, modesta, acorde con nuestras necesidades en el futuro inmediato; necesitamos recuperar primero la serenidad, luego la ecuanimidad, y quizá la racionalidad, para poder tomar del presente lo que sea positivo, eliminar lo que sea negativo y conformar un modelo ecléctico que permita construir una estructura sólida tanto en lo económico como en lo político para impulsar una sociedad más humana, más justa, más equitativa.

Sólo si se toman en cuenta todos estos elementos se estará en capacidad de imaginar la estructura inicial del país con la cual se parte hacia

el futuro y pensar en cuál es el rol que los sectores económicos, sociales y políticos deben jugar coordinadamente en la conformación de un modelo de desarrollo acorde con la nueva realidad que trae el futuro inmediato.

Aunque aquí cabría hacer un amplio análisis, sociológico si se quiere, o económico si nos place, de todos los sectores y actividades, el motivo de esta charla debe, de alguna manera, tratar de concretarse en la industria.

En ilustradas conferencias anteriores se ha hablado sobre la reorientación de la política de industrialización, sobre las restricciones que el medio internacional pone a la industrialización y el desarrollo y, con mucha mayor autoridad, quienes me han precedido en este foro han expuesto ideas que nos llevan a profunda reflexión.

Lo que yo desearía es hacer sencillamente un aporte basado en mi propia percepción del mundo del futuro, sin pretensiones de ninguna clase, simplemente como individuo preocupado más del mañana que del ayer.

Creo que los factores que tienen que tomarse en cuenta en cualquier política económica que se diseñe para el país, pueden sintetizarse en una frase: el uso de la "ventaja comparativa dinámica". El Ecuador es un país que cuenta con una variadísima gama de recursos naturales actuales y potenciales, cuyo uso medido y racional tiene que hacerse conjuntamente con el empleo de los recursos humanos y tecnológicos.

Para mí, la trilogía hombre, recursos humanos y tecnológicos debe ser la columna vertebral de nuestro futuro desarrollo industrial.

No soy un creyente de la teoría Rostowiana, creo que actualmente hay formas de superar las etapas de crecimiento definidas por Rostow, por usar un ejemplo clásico.

No podemos seguir, como tradicionalmente se ha hecho, por el trillado camino que nos dejan las economías desarrolladas; no podemos seguir pretendiendo que somos inventores, cuando imitamos. Creo que debemos enfocar nuestro desarrollo industrial básicamente desde los siguientes ángulos: en primer lugar, nos movemos en un mundo en el cual, mal que nos pese, el hambre se extiende en los países pobres,

mientras se desperdician alimentos en ingentes cantidades en los países ricos. En consecuencia, una orientación industrial para lograr una participación en el abastecimiento de alimentos en el mundo, no por razones humanitarias sino por razones económicas —perdónenme el cinismo— puede permitirnos, incorporando tecnologías a nuestros recursos humanos y naturales, tener una participación en ese tipo de mercado. Ello requiere, entonces, no solamente aplicar tecnologías ya existentes a nuestra agricultura y agroindustria, modernos métodos de administración y de financiamiento, sino desarrollar nuestras propias capacidades de investigación en el campo científico y tecnológico. En otras palabras, en este gran ámbito del sector alimentario creo que el Ecuador está a tiempo de entrar en el campo de la biotecnología y la biogenética. Nuestra industria de alimentos del futuro no podrá competir en el mundo si no estamos en capacidad de desarrollar por nuestros propios medios nuevas semillas y nuevos sistemas de producción.

Nuestro mar es un mar que nos ha permitido generosamente sobrevivir a pesar de la crisis mundial; tiene que ser explotado racionalmente. La industria bioacuática tiene que, al mismo tiempo que cuidar esa fuente al parecer inagotable de riqueza, explotarla mediante métodos racionales en los cuales, de nuevo, hay que buscar innovaciones científicas y técnicas propias.

Poco costaría destinar un pequeño porcentaje de las ganancias de los exportadores de camarón a desarrollar nuestras propias capacidades de investigación para que en algún momento, ojalá cercano, deje de comprarse, llave en mano, laboratorios japoneses, por ejemplo.

En segundo lugar, creo importante mencionar otro aspecto que tiene que contemplarse dentro del desarrollo industrial, y deseo hacerlo sin apasionamientos de carácter político ni doctrinario. Mirando objetivamente el panorama actual, opino que el país ha desarrollado ya suficiente experiencia —y si no la ha desarrollado tiene que hacerlo urgentemente— en el manejo de la llamada inversión extranjera. Ya no puede pensarse, en vista de la creciente dificultad de conseguir financiamiento externo y de los costos financieros y sociales que éste tiene, en seguir indefinidamente contrayendo deudas cuyo destino en muchos casos no es precisamente la producción. Es necesario, como lo han demostrado muchísimos países del mundo, asociarnos con el exterior, de

otro modo, a un país del tamaño del Ecuador le resultará prácticamente imposible poder entrar en los mercados del futuro.

Son las grandes transnacionales, son los “intereses cruzados” entre los distintos sectores y entre las distintas empresas los que determinan a quién le toca qué parte del mercado en el mundo.

No nos llamemos a engaño con la teoría pura de la oferta y la demanda, la teoría pura de los precios, que tienen una serie de requisitos ideales para funcionar; en el mundo actual no existen. Los enunciados teóricos han sido superados y dominados por la práctica, por la técnica cuyos secretos, sin embargo, están en manos de unos pocos, los cuales desafortunadamente no sólo poseen la técnica y el capital sino el poder.

En el mundo del mañana no podemos ser chauvinistas; no podemos funcionar solos en ese mundo; no somos lo suficientemente poderosos, ni siquiera lo suficientemente grandes; nos toca entonces buscar las mejores alianzas posibles, alianzas que no son un fin en sí mismas, sino que son el medio para embarcarnos en el tren del progreso y no correr, como hasta ahora, detrás del último vagón.

Poner en práctica políticas de este tipo significa repensar la historia; mirar, como dije al principio, a nuestro país desde el futuro; significa reformar leyes, educar gente, buscar recursos y administrarlos honradamente; significa sobre todo tener conciencia de que no podemos desarrollarnos solos y aislados ni en el sector industrial ni en ningún otro.

La interdependencia del mundo acaba de ser demostrada en el quasi colapso del mundo financiero, la semana pasada; lo que ocurrió en las bolsas de valores de Nueva York, Tokyo, París, nos enseña que ese nuevo mundo de la telemática es algo que también tenemos que poner a nuestro alcance; nos ha enseñado talvez dos lecciones: la una, cuánto poder tiene la comunicación y la información en el mundo actual, pero nos ha mostrado asimismo que jamás puede llegar a valer lo que vale la inteligencia humana.

Y esa esa inteligencia la que tiene que usarse intensamente para, dejando de lado las pasiones políticas, hacer una especie de inventario de partida, del cual habrá que escoger lo positivo y reemplazar lo nega-

tivo con mecanismos que complementándose entre sí eviten el estancamiento y el desconcierto que fatalmente producen los cambios totales en la política económica.

Es necesario innovar, reajustar, rectificar, pero hay que hacerlo sin producir ni recesión, ni desaliento.

El cambio de modelo económico del Ecuador, en el futuro inmediato, dependerá mucho de la carga política que se quiera poner en la conducción económica y si bien es cierto que la economía y la política no pueden estar disociadas, sería de esperar que la transición no afecte sustancialmente a ninguno de los sectores económicos, en especial al de la industria.

Sería de esperar, así mismo, que se tomen en cuenta las reflexiones hechas hasta aquí con el fin de que la industrialización, casi sinónimo de desarrollo económico, reciba los estímulos adecuados y se apliquen a ella los instrumentos idóneos para su evolución y expansión en un universo que va a tener en el futuro inmediato características fundamentalmente distintas de las que tuvo en el pasado.

Industrialización, desarrollo y democratización

Alfredo Mancero Samán

*Corporación de Estudios Sociales
(CORDES), Ecuador*

Las discusiones recientes sobre políticas económicas y estrategias de crecimiento se manifiestan muy cargadas de inmediatez en los diagnósticos y de pragmatismo en las recomendaciones.

Es posible que la profundidad de la crisis y la urgencia de encontrar respuestas acertadas a la caída del producto y el empleo, la escasez de divisas y la asimetría del ajuste recesivo tengan algo que ver en esta preocupación por los instrumentos del análisis macroeconómico, acompañada de una crítica implacable, a veces injusta, a los “errores” del pasado.

En las sesiones precedentes de este Seminario se ha tratado de enjuiciar los procesos de industrialización y señalar persistentemente una supuesta irracionalidad de las políticas e incentivos de fomento industrial. Es probable que en algún momento y con respecto a cuestiones bastante puntuales yo podría compartir algunas de esas críticas. Pero, me parece que al haber prescindido del marco histórico e institucional en que se llevó a cabo la industrialización de nuestros países se podría incurrir en el error de adecuar los hechos a la teoría, y ese camino equivocado podría conducir a interpretaciones peligrosas.

La industrialización de América Latina se realizó de una manera determinada. Lo importante será recordar y descubrir por qué se orientó a la sustitución de importaciones y por qué no pretendió ser exportadora desde sus inicios, como algunos quisieran que hubiera sido.

En ese sentido, es indispensable recordar los condicionamientos de la economía internacional y la percepción política y académica que se tenía en aquella época sobre el tema. Como se sabe, en los años cincuenta el “orden internacional” de la posguerra presionaba por la apertura

de los mercados latinoamericanos y la reducción de los aranceles, y las tendencias políticas internas de estos países eran contrarias al aperturismo porque se tenía un mal recuerdo de la crisis externa de los años treinta. Los primeros escritos de Prebisch (1949), por ejemplo, y los trabajos preparados por la CEPAL (1953) ilustran ampliamente las razones que, en esa época, llevaron a defender la tesis de la industrialización como algo inevitable para el desarrollo de América Latina y, al mismo tiempo, los condicionamientos externos que desalentaban la alternativa de especialización en la exportación de manufacturas.

En efecto, Prebisch (1949) había hecho notar que la modernización de la agricultura provocaría un excedente de bienes que difícilmente sería absorbido por el comercio mundial de productos básicos y, además, que el aumento de la productividad en aquel sector traería consigo un exceso de mano de obra rural y fuertes flujos migratorios hacia las ciudades. Además de una explicable preocupación por el deterioro de los términos del intercambio, la cuestión fundamental era ¿cómo generar empleo productivo para esa población desplazada por el sector primario?

Al analizar la capacidad para importar y los límites de la sustitución de importaciones —que la región había iniciado muchos años atrás— la CEPAL (1953) consideraba como un factor limitativo del desarrollo la disparidad entre el ritmo de crecimiento del ingreso y el de las exportaciones. A partir de las condicionantes imperantes a comienzos de los cincuenta ilustró esa preocupación de esta manera:

“Si las exportaciones crecen 2.2% cada año y permanece constante la relación de precios del intercambio de 1953, el coeficiente de importaciones en relación con el ingreso en América Latina habrá tenido que comprimirse a 6.8% en 1980. Para apreciar la considerable intensidad de este descenso basta recordar que el coeficiente fue de 20.6% en 1925-29 y de 16.4% en 1946-53. Es obvio que el coeficiente tan bajo de 6.8% exigiría en América Latina un esfuerzo intensísimo de sustitución de importaciones”.¹

1. Prebisch, Raúl, 1949, “El desarrollo económico de México”, en *El Trimestre Económico*, enero-marzo, pp. 30-31.

“El problema de la sustitución se complica con la dificultad que ofrece la previsión del comportamiento de la demanda externa, factor básico de la capacidad para importar:...¿qué conviene más a un país como Chile? ¿invertir en la industria del salitre para aumentar su capacidad para importar, o invertir en la industria textil para sustituir importaciones? ¿Invertir en la industria de papel para aumentar las exportaciones, o intensificar la producción de carne para eliminar importaciones?”²

Había, pues, un límite para la imaginación de los economistas de esa época. Los términos del intercambio evolucionaban a favor de los productos industriales y en contra de los primarios; no tenía sentido invertir en actividades sujetas a los ciclos del comercio exterior, y la industrialización se veía como un proceso que, además de impulsar la modernización, crearía empleos de manera directa e indirecta. ¿Por qué la sustitución de importaciones y no la exportación de manufacturas? Porque las evidencias de la época no ofrecían justificación para competir en el mercado mundial, y por eso era indispensable la protección arancelaria.

Otro punto al que debo referirme es la supuesta ineficiencia de la industrialización latinoamericana y su incapacidad para lograr objetivos de competitividad en los mercados internacionales.

El uso de modelos normativos que se acomodan fácilmente a propósitos indiscriminados de calificar la eficiencia, la racionalidad, los equilibrios, etc. puede ser un peligro para el análisis económico, tanto más si se enjuician procesos históricos y no situaciones estáticas. La cuestión de la ineficiencia tiene que ver con la asignación de los recursos y los costos sociales que una determinada definición de política puede evitar u ocasionar.

A menos que desde una visión retrospectiva pudiere comprobarse que la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones arrancó de premisas falsas, el argumento de la ineficiencia —en los términos de la crítica neoliberal— me parece deleznable. ¿Cuál era la alternativa para asignar recursos? O se promovía la exportación de produc-

2. Op. cit. p. 77

tos tradicionales aprovechando las ventajas naturales, o se promovía el desarrollo industrial. ¿En función de qué objetivo se debían asignar los recursos? O la producción de excedentes exportables, o la generación de empleos. Por cierto, si se asume que había posibilidades de crecimiento sostenido de las exportaciones de bienes primarios tradicionales, y si se afirma que el progreso técnico en la agricultura no provocaría expulsión de mano de obra, se podría concluir que Prebisch y la CEPAL promovieron una asignación ineficiente de los recursos.

Ese argumento tampoco sería novedoso; los economistas de los países industrializados se opusieron a la industrialización de América Latina, en los años cincuenta, con razonamientos muy parecidos.

Si la estrategia de desarrollo escogida por los países latinoamericanos correspondió al modelo de industrialización por sustitución de importaciones; si sus políticas de fomento industrial no siguieron el "modelo asiático" por las razones ya mencionadas, carece de sentido lógico el enjuiciamiento crítico del proceso industrial latinoamericano a partir del "debió ocurrir", "si hubiese sucedido" de otra manera. No obstante según lo corroboran numerosas evidencias estadísticas, es un hecho digno de atención que desde fines de los sesenta y durante la mayor parte de los setenta las economías latinoamericanas expandieron significativamente sus ventas externas, precisamente con exportaciones de manufacturas.

En algunas oportunidades se ha dicho que las políticas cambiarias aplicadas en América Latina desde la posguerra tuvieron un sesgo anti-exportador. Se ha mencionado con insistencia que los regímenes de tipo de cambio fijo llevaron a la sobrevaluación de las monedas nacionales y a la falta de competitividad de las exportaciones. Deseo recordar que el período de auge de las exportaciones latinoamericanas, entre fines de los sesenta y mediados de los setenta, correspondió a un período de regímenes cambiarios fijos tal como la misma ortodoxia fondomonetarista de esa época sostenía y propugnaba, al tenor de los diseños de Bretton Woods. Si años más tarde, debido a las nuevas condiciones de la economía mundial, se desarrollaron nuevos conceptos y criterios de política cambiaria, puede ser otro vicio de abstracción el pretender enjuiciar la política económica de un período anterior a la luz de consideraciones propias de una época posterior.

Otro elemento que distorsiona la comprensión del proceso histórico de la industrialización acometida por nuestros países es el supuesto de un sistema de comercio internacional constituido por la concurrencia de economías nacionales, en el sentido tradicional de la teoría del comercio internacional. Las ventajas comparativas de un país visto aisladamente corresponden a una ficción teórica típica de los debates de la primera mitad de este siglo. Esa percepción impide la comprensión del proceso de transnacionalización en el que tuvo lugar la industrialización periférica de la posguerra, y oscurece la cuestión del progreso técnico.

En lo que respecta a los bienes que se transan en el mercado mundial y para cada clase de producto no es verificable, como suele creerse corrientemente, que existan dos o más paquetes tecnológicos, esto es, uno intensivo en capital variable que se pueda comparar con otro intensivo en capital fijo. La necesidad de competir en el mercado mundial obliga a producir con tecnologías avanzadas, cada vez más intensivas en capital fijo y "estandarizadas". La abundancia relativa de mano de obra, rasgo típico de los países periféricos, no genera necesariamente tecnologías intensivas en capital variable, sino criterios de localización de las inversiones con fines de aprovechamiento de los costos más bajos de la mano de obra.

Me parece que la experiencia histórica de América Latina y de otras regiones periféricas corrobora esta tendencia, y ello es válido no solamente para bienes industriales sino también para productos básicos. Si no fuese así, ¿cómo explicar la penetración de una sola clase de progreso técnico en la producción de bananos o en la explotación minera y petrolera?

Las únicas posibilidades de tecnologías alternativas, capaces de escapar del requisito de intensidad en capital fijo, corresponden al desarrollo de nuevos productos; sólo ahí es posible que los países periféricos desarrollen paquetes tecnológicos "ad-hoc", intensivos en mano de obra.

Podría decirse que otra posibilidad de tecnologías alternativas es la producción de bienes destinados a los mercados internos o domésticos. No obstante, en la medida que el desarrollo industrial se ha apoyado en

la penetración de las empresas transnacionales esa opción resulta ser la excepción y no la regla general. En efecto, las técnicas de producción que utilizan las transnacionales en ramas tales como la industria tabacalera y la farmacéutica —por citar dos casos conocidos en el Ecuador— son casi idénticas en todos los países, cualquiera que sea la dotación relativa de mano de obra, no les interesa realmente el grado de utilización de la capacidad instalada sino la cobertura de los mercados nacionales en los que operan. Sus decisiones de inversión no dependen de un abanico de alternativas tecnológicas, sino de la posibilidad de abastecer determinados mercados. En la medida que operan con un mismo paquete tecnológico en varios países, la pregunta es: ¿por qué no destinan a la exportación una parte de su producción, sobre todo después de haber sido removidos supuestos inconvenientes como el tipo de cambio?. En las condiciones actuales de la economía ecuatoriana, por ejemplo, ¿existe todavía un “sesgo antiexportador” en las políticas estatales?

No parece que el problema de fondo sea la tecnología, ni la calidad de los productos, ni los costos de mano de obra. Se trata simplemente de las estrategias de mercado, y es muy conocido que la penetración transnacional en el sector manufacturero de América Latina, principalmente en los países andinos, se ha caracterizado por dos modalidades definidas como la “repetición incompleta de procesos” y la “segmentación del mercado”.

Mucho me temo que una discusión circunscrita a las políticas macroeconómicas instrumentales, dentro de una hipotética neutralidad tecnocrática y con prescindencia de los factores estructurales sólo perceptibles a través de la economía política, nos conduzca a situaciones parecidas al librecambismo del siglo XIX.

Las políticas de ajuste que se están aplicando en nuestros países y los criterios aperturistas que ellas conllevan nos conducen a ser nuevamente productores-exportadores de materias primas que, ocasionalmente, pasan por grados incipientes de elaboración industrial. En esencia, los esquemas exportadores implícitos en los programas ortodoxos sólo tienen viabilidad si se asignan medios para la explotación de los recursos naturales. Las nuevas tendencias del comercio mundial y de la división internacional del trabajo no permiten vislumbrar, al menos por ahora, una posibilidad cierta de convertir a América Latina en

exportadora de manufacturas. Para ello se requeriría que las naciones industrializadas y más específicamente los “mercados naturales” de las exportaciones latinoamericanas estén dispuestos a reanudar un período de crecimiento económico y reactivación del comercio exterior, y esa eventualidad es bastante remota.

Sin menoscabo de lo dicho hasta ahora, el proceso de desarrollo de la posguerra y las estrategias de industrialización en particular no han sido precisamente modelos de perfección. Hay mucho que corregir y algunos errores del pasado deben servir de lección. Entiendo que ese es el segundo propósito de este Seminario, discutir acerca del presente y el futuro inmediato, y en esa dirección sólo me permitiré proponer un marco de referencia político para los posibles lineamientos de un programa de incentivos industriales.

Sólo tiene sentido discutir el futuro de la industrialización en función del desarrollo, entendido éste como un determinado tipo de sociedad que se quiere edificar. En la hora actual de América Latina, como lo manifiesta el sentimiento generalizado de sus pueblos, ello implica un proceso de democratización de la sociedad no sólo en lo político, sino también en lo económico.

Será muy difícil vislumbrar un futuro de equidad en un contexto de restricción compulsiva e indiscriminada de la demanda interna, de agudización del desempleo y deterioro de los niveles de vida; en fin, de una peligrosa desactivación de las actividades productivas para dar paso a la especulación financiera y a los excesos del aperturismo.

Es necesario romper el círculo vicioso de la crisis, tanto por el lado de los ingresos como por la vía de la adecuación del aparato productivo a las necesidades internas, sin menoscabo de un estímulo racional y prudente al sector externo. El punto débil de la industrialización pasada fue su carácter excluyente y concentrador, como lo fue el proceso de modernización imitativa que sustentó las políticas de fomento industrial.

Si en lugar de los objetivos convencionales de crecimiento del producto y de la inversión, se reconoce que el desarrollo de una estructura productiva sólida sólo es posible mediante la integración de procesos,

ramas y actividades, ello permitirá mirar el futuro del sector industrial junto a los demás sectores y no de manera aislada.

Una política de reindustrialización selectiva no puede renunciar al progreso técnico, pero sí deberá encauzarlo de acuerdo a la escasez de divisas. Deberá asimismo prevenirse contra el mito de las ventajas comparativas basadas en la mano de obra barata: América Latina tiene hoy una mano de obra menos barata que la de otras regiones del Tercer Mundo; si, endeudados como están todos los países periféricos, se llegare a optar por el falso camino de la depresión salarial en esa competencia encarnizada para conquistar mercados, sólo se conseguirá reducir mucho más los mercados internos y conceder mayores márgenes de beneficio a los conglomerados transnacionales.

Bibliografía

- Prebisch, Raúl, 1949: "El Desarrollo Económico de México" en *El Tri-mestre Económico*, enero-marzo.
- CEPAL, 1955: Análisis y proyecciones del desarrollo económico, I: Introducción a la técnica de programación, publicación de Naciones Unidas, E/CN. 12/363. México, julio.

Reorientación de las políticas de industrialización

Econ. Galo Salvador

*Consejo Nacional de Desarrollo
(CONADE), Ecuador*

Introducción

Como resultado de la crisis económico-social que vive el país, se ha replanteado el debate respecto a la validez del “Modelo de Desarrollo Industrial” aplicado en el Ecuador en las décadas de los años 60 y 70.

Se comenta, en forma por demás simple, que el “modelo de sustitución de importaciones” ha sido un planteamiento errado, puesto que la industria que debía promoverse e instalarse en el país, era la que se orientaba hacia las exportaciones. Quienes afirman esto, probablemente olvidan el exiguo nivel de desarrollo de la industria en los años cincuenta, la incipiente tecnología y preparación del personal y los empresarios de esos años; el escaso capital con que se operaba, el pequeño tamaño del mercado, en gran medida desintegrado, la insuficiente infraestructura existente, la falta de eficiencia de los servicios auxiliares y la ausencia de economías externas que requiere la instalación de una industria competitiva.

Se dice que el Ecuador es un país esencialmente agrícola y que, consecuentemente, no tiene vocación industrial, es decir, la agricultura deberá ser la base del desarrollo económico. No obstante, es necesario observar el continuo deterioro de sus términos de intercambio, que implica producir cada vez una mayor proporción de bienes agrícolas para obtener los productos o bienes industriales que fabrican los países desarrollados. Por lo demás, esos países son más desarrollados porque, justamente, son más industrializados.

Se ha hablado, además, de que para abrir mercados externos, la industria que tenía que desarrollar el Ecuador debía basarse en la pro-

ducción agrícola, sin percatarse de las enormes deficiencias de nuestra producción y productividad agropecuaria que, salvo contadas excepciones, no nos permiten competir favorablemente con los costos, precios y calidad de producción. Cabe notar que los países desarrollados tienen también altas productividades en su producción agropecuaria.

Nuestro planteamiento fue siempre de que el país requería fomentar la industria para salir de su subdesarrollo, pero, en una perspectiva integral de crecimiento, lo que significa aprovechar todas las posibilidades: el incremento del mercado interno; la sustitución de importaciones que constituye la base para ampliar las exportaciones; la integración industrial paulatina, produciendo los bienes de consumo inmediato y duraderos, los productos intermedios y los bienes de capital en los campos de especialización del país; el mejoramiento del artesanado, transformando la artesanía "utilitaria" en una pequeña industria dinámica, y orientando la artesanía "artística" hacia la producción de bienes de alta calidad y diseño para obtener buenos precios en el mercado interno y externo; y el aprovechamiento de los sistemas de integración regional, con sus asignaciones y rubros de especialización.

En consecuencia, merecieron la más alta prioridad y el amplio apoyo de la estructura institucional creada, los proyectos que intensificaban el aprovechamiento de los recursos naturales del país: agrícolas, pecuarios, forestales, pesqueros, petroleros y mineros, sin desechar los proyectos industriales que, a pesar de utilizar materias primas extranjeras, significaban para el país nuevas tecnologías, mayor capacitación de personal, cuantiosas inversiones de capital, ahorro o ingreso de divisas y generación de valor agregado.

La descentralización industrial también fue un objetivo permanente de la política de desarrollo industrial planteada. La dotación de infraestructura, servicios básicos y el mejoramiento de las economías externas que requieren la implementación de industrias, han permitido un relativo éxito en la acción de despolarización industrial que necesita el desarrollo espacial y equilibrado del país.

1. Promoción de exportaciones y/o sustitución de importaciones

Frente al problema de escasez de divisas que soporta el país, resulta igualmente importante el ahorro o la generación de divisas; en otras palabras, tanto la “sustitución de importaciones” como el “incremento de las exportaciones” aparecen relativamente equivalentes.

Pero, es necesario añadir a estos conceptos generales ciertos adjetivos que son esenciales. No se plantea una sustitución de importaciones a cualquier costo ni de cualquier cosa, sino una sustitución *selectiva* de importaciones. Igualmente, no se trata de incrementar las exportaciones con grandes subsidios o con un costo social elevado (por ejemplo, a través de devaluaciones) sino una *diversificación* de las exportaciones que involucren una especialización del país y el mejor aprovechamiento de sus recursos.

1.1 Sustitución selectiva de importaciones

Los criterios de selectividad que deben primar en la sustitución de importaciones son aquellos que mejoran:

- La utilización de recursos naturales
- El empleo y especialización de la mano de obra
- La integración de la estructura productiva del país
- Las bases para la exportación, aunque sea inicialmente marginal.
- Los que amplían el mercado de otros productos industriales
- Los que permiten incorporar desarrollo tecnológico en forma acumulativa.

Veamos algunos rubros importantes de importaciones que actualmente realiza el país, cuya sustitución podría emprenderse bajo estas premisas:

Alimentos: leche en polvo, aceite de soya, harinas sustitutivas de trigo y sebos y grasas animales.

Bebidas: alcohol, malta cervecera, licores en base a alcohol de caña y vinos espumantes de frutas.

Pulpa y papel: papel kraft, papel corrugado medio y papel de escritura.

Químicos, plásticos y caucho: exano, sosa caústica, ácido sulfúrico (en base del azufre de Esmeraldas), carbonato de sodio, anhídrido ftálico, polipropileno, polivinilcloruro (PVC), neumáticos, aceites lubricantes y fertilizantes.

Productos minerales no metálicos: vidrio plano, cristalería y aisladores cerámicos.

Productos metal-mecánicos: palanquilla de hierro, forja (productos forjados), fundición ferrosa y no ferrosa, laminación de productos planos (paso previo a la siderúrgica), cables eléctricos y telefónicos, maquinado (repuestos) y maquinaria en rubros de especialización de país: agroindustria, madera, minería, pesca, etc.

Manufacturas diversas: juguetes.

1.2 Medidas y estímulos para propiciar la sustitución de importaciones

- a) El uso de determinados productos similares o sustitutivos es otro de los caminos para ahorrar divisas, inclusive con pequeños sacrificios que se verían compensados al incrementar el trabajo y la utilización de materias primas nacionales. Por ejemplo:
 - Utilizar alcohol para la mezcla en la gasolina y evitar el uso de tetraetilo de plomo, lo que, además, disminuiría los efectos de contaminación.
 - Uso de botellas de vidrio en lugar de plástico u hojalata, que son reconocidas internacionalmente como productos más sanitarios.
 - Cajas y cajones de madera que reemplazarían los envases de plástico, cartón u otros materiales importados.
 - Harinas de yuca, arroz, maíz, soya, como sustitutos de la harina de trigo.
- b) Es necesario prever la demanda futura para no caer en desabastecimientos que consuman nuestras escasas divisas. El crecimiento del país, los cambios de hábitos de consumo, los nuevos productos que se fabrican y los insumos ligados a ellos, determinan estos desabastecimientos que, en muchos casos, se tornan permanentes. Tal el caso

de: llantas y tubos de caucho, derivados del petróleo, productos químicos, productos lácteos, cemento y azúcar.

c) Debemos ampliar y mejorar nuestros sistemas de almacenamiento para tener una reserva básica de alimentos, necesaria desde el punto de vista estratégico, como precaución ante los problemas ecológicos. Por ejemplo, tenemos que adaptarnos a vivir con los problemas derivados de los efectos de la Corriente del Niño.

d) Los beneficios de fomento industrial, además de ser priorizados, deben tener una especificación de períodos de aplicación, de tal modo que su reducción paulatina prepare a la industria para la competencia y mejore su eficiencia.

e) Intencionalmente he dejado para el final los principales instrumentos para estimular o desestimular la sustitución de importaciones: las políticas arancelaria y cambiaria. Un manejo ágil y flexible en función del desarrollo, antes que desde el punto de vista fiscal, resulta imprescindible para orientar tanto la sustitución selectiva de importaciones como el uso priorizado de las divisas y la mayor eficiencia en las actividades productivas.

Niveles arancelarios reales moderados y una buena clasificación de listas, de acuerdo al tipo de bienes, debe ser la meta de políticas arancelaria y cambiaria a alcanzar. Debe existir una relación conveniente, de acuerdo a los niveles de transformación, en las diferentes clases de bienes.

La excesiva protección arancelaria o cambiaria, estimula el comercio ilegal. Siempre he sostenido que se puede controlar el contrabando si existe la voluntad seria de combatirlo.

Contrariamente a lo que se piensa, lo fundamental del contrabando utiliza grandes transportes y contenedores y pasa por las aduanas. Por esto se requiere mejores sistemas de control aduanero y, naturalmente, el respaldo de la fuerza pública.

f) Existen dos escenarios que debemos considerar dentro de las posibilidades que el país tiene de sustitución de importaciones. El primero se refiere al nivel nacional o local, en donde las medidas de protección y estímulos a la sustitución son de aplicación directa y autónoma. El segundo se refiere al nivel subregional, en el cual los acuerdos

concertados determinan la ampliación del mercado y las posibilidades de implementar industrias, que por su escala de producción difícilmente podrían emprenderse si se considera sólo el mercado local.

1.3 Diversificación y expansión de las exportaciones

La diversificación y expansión de las exportaciones es un objetivo permanente para cualquier país del mundo, y con mayor razón, para nuestros países en proceso de desarrollo, ya que las exportaciones nos dan la capacidad para importar aquellos bienes que no podemos producir, sean éstos de capital, intermedios e, inclusive, bienes de consumo deficitario. Por otra parte, el déficit crónico de capital nos ha llevado a un endeudamiento creciente que obliga al pago de intereses y amortizaciones, que succionan una proporción significativa de las divisas de exportación. La mayor diversificación de exportaciones, en un mundo muy competitivo en bienes, calidades y precios, permite a nuestros países amortiguar los efectos del sinnúmero de eventualidades a las que se halla sujeto el comercio internacional.

Veamos los principales campos en que podría darse esta especialización y diversificación:

- 1.3.1 Por muchos años (antes de la explotación del petróleo) Ecuador ha exportado cacao, café y banano como productos primarios agrícolas. Se ha iniciado, con relativo éxito, la industrialización y exportación de estos bienes primarios. Sin embargo, debemos procurar completar el ciclo de industrialización de todos estos bienes.

Si pudiéramos enviar nuestro cacao en chocolates, nuestro café en forma soluble o liofilizado, nuestro banano en harina, higo o puré de banano, podríamos obtener grandes ventajas, como las siguientes:

- Mejorar el ingreso de divisas
- Utilizar mano de obra local
- Ahorro en los costos de transporte
- Utilización de otros insumos locales
- Mejor estabilidad en los productos que se exportan
- Llegar a todos los rincones del planeta

1.3.2 Desde 1972, la exportación de petróleo impactó de una manera determinante en la economía ecuatoriana, sobre todo en su balanza de pagos y en los ingresos públicos. La disponibilidad de divisas, favorecida por el incremento de precios, dio lugar a grandes cambios en el aparato productivo nacional, así como a graves distorsiones que se han hecho sentir en los años ochenta.

La instalación de la refinería de Esmeraldas, a la vez que permitió la sustitución de las importaciones de derivados, determinó la posibilidad de exportación de residuos de petróleo (fuel oil). Sin embargo, pronto la capacidad de refinación fue insuficiente y se acaba de completar, en 1987, una ampliación que permitirá el autoabastecimiento de derivados, complementados con la operación de la refinería Amazonas en el Oriente.

Los proyectos de aceites lubricantes, fertilizantes y polipropileno, a la vez que permitirán la sustitución de importaciones, debido a la escala de producción con que deben ser planeados y ejecutados, significará nuevas posibilidades de exportación de remanentes hasta que el crecimiento del mercado interno cubra dicha capacidad. De todas maneras, esta es una línea de especialización que el país podrá desarrollar ligada al aprovechamiento de sus recursos naturales, que se espera ampliar debido al intenso programa de exploración que actualmente se lleva a cabo.

1.3.3 Entre los campos promisorios de ampliación de exportaciones, en los cuales el país ha dado ya muestras de especialización, estarían los siguientes:

- a) El sector pesquero, en el cual el rubro de camarones de piscina ha tenido el más importante crecimiento en los últimos años. Nuevas áreas de piscicultura en el norte de Manabí y en la provincia de Esmeraldas hacen vislumbrar incrementos importantes de producción. El aprovechar todo el potencial de pesca del atún de las aguas ecuatorianas, que se evalúan en unas cien mil toneladas anuales (de las cuales la flota nacional sólo pesca 30.000), significaría ampliar las posibilidades de congelación y procesamiento en tierra con el consiguiente incremento de las exportaciones. Los rubros de harina y aceite de pescado tienen también actualmente cierta importancia; su desarrollo dependerá de completar las investigaciones sobre los recursos pelágicos que puedan explotarse sin afectar sus reservas.

Frente a esta producción siempre será más importante las conservas de pescado que permiten un mejor ingreso de divisas y una mayor ocupación de mano de obra.

Rubros con perspectiva en este campo serían también la explotación de calamares, el pescado de medio fondo y el camarón rojo de mayor profundidad, sobre los cuales se han hecho investigaciones.

- b) El sector forestal y maderero constituye también un sector de amplias posibilidades de especialización para exportación. Una amplia gama de productos podría ser exportada, algunos de cuyos rubros ya alcanzan valores importantes: madera de balsa, madera contrachapada, maderas aglomeradas, muebles de estilo (armados o en partes), palos de escoba, paletas, mondadientes, etc., tallas de madera, parquet y pisos de madera, y puertas y ventanas de madera.
- c) El sector minero se presenta frente al futuro con líneas de gran importancia. La explotación de oro aluvial y de mina ya constituye un nuevo rubro de exportación con amplia perspectiva. Concentrados de plata, cobre, plomo y zinc también se exportan. El azufre que se obtendrá de la desulfurización del petróleo será otro rubro temporal de exportación hasta que la industria nacional consuma el excedente.

Pero, la perspectiva más importante desde el punto de vista minero, se presenta en la explotación de los fondos marinos y su concentración y procesamiento en tierra. Los nódulos de manganeso y los sulfuros de minerales compuestos que han sido investigados en la plataforma submarina entre el Continente y Galápagos, permiten vislumbrar esta probabilidad.

- 1.3.4. Entre las exportaciones ya iniciadas y que podrían expandirse consolidando su posición en el mercado ya abierto, pueden citarse los siguientes rubros: tabaco y cigarrillos, fibras de abacá, productos químicos y fármacos, productos medicinales naturales, aceite de higuerrilla, té, azúcar y melazas (perspectivas muy limitadas).
- 1.3.5. El aprovechamiento de los mercados subregional y regional, en base a los acuerdos suscritos, constituye un buen campo para iniciar y consolidar exportaciones que puedan, eventualmente, sa-

lir en el futuro hacia terceros países. La protección arancelaria que brindan estos mercados es muy importante pensando en el atraso o la ineficiencia inicial que tienen nuestras producciones industriales.

Los problemas de la deuda externa y de la balanza de pagos que han soportado por varios años los países latinoamericanos, dieron al traste con la esperanza y optimismo que se había vislumbrado con la ejecución de los Acuerdos de Integración Regional. En los años 70 se alcanzaron cifras y metas de exportación bastante halagüeñas, pero en los años 80 se vieron reducidas considerablemente. Actualmente existe la voluntad de rehacer los procesos bajo consideraciones más pragmáticas.

El Ecuador alcanzó exportaciones importantes bajo este esquema en los siguientes rubros: goma de mascar (chiclets), derivados de cacao, conservas de pescado, artículos electrodomésticos, manufacturas de metales (machetes), productos plásticos (bolígrafos) y herramientas electromecánicas, equipos para soldar y cortar, y cierres de cremallera.

- 1.3.6 Entre las nuevas posibilidades de exportación de productos industriales que mediante un esfuerzo e incentivos apropiados podrían iniciarse o ampliarse hacia el futuro, se pueden mencionar las siguientes: galletas, gelatinas y polvos de hornear, carnes y embutidos, quesos, mantequillas y leches maternizadas, jugos de frutas (maracuyá, naranja, piña, mora, etc.), conservas de frutas y vegetales, hilos y telas crudas de algodón, colorantes vegetales, medicamentos vegetales, insecticidas y fungicidas, pulpa de abacá, sanitarios cerámicos, artículos de grifería, alcohol potable y li-cores anizados, y cuerdas y cordeles de fibras duras.
- 1.3.7 Una nueva experiencia va a iniciar Ecuador con el establecimiento de zonas francas que en otros países han servido para desarrollar nuevas exportaciones, aunque con resultados disímiles. Se está promoviendo y organizando la "Empresa Zona Franca de Esmeraldas" que intenta atraer inversiones para el fomento de industrias de maquila y ensamblaje, pero su desarrollo tendrá que sortear serias dificultades.

- 1.3.8 El fomento del turismo tendrá también, desde el punto de vista de ingreso de divisas, incidencia importante en el sector manufacturero por los consumos de los turistas durante su estadía en los hoteles y restaurantes, la venta de productos, sobre todo artesanales y, eventualmente, la promoción de inversiones en el país.
- 1.3.9 Se ha observado en el pasado exportaciones esporádicas que convendría revisar para establecer parámetros que permitan su transformación en permanentes. Tal es el caso de: papel tapiz, bujías de encendido, cerveza y aguas minerales, envases de hojalata, vidrio y cerámica.
- 1.3.10 Un capítulo aparte lo constituye las exportaciones artesanales cuyo mejoramiento continuo en diseños, calidad artística, presentación y comercialización deben ser observados para ampliar y consolidar sus mercados. Son rubros importantes de exportación los siguientes: sombreros de paja, tejidos y confecciones, alfombras y tapices, tallas de madera, orfebrería fina, pinturas y esculturas, cerámica artística y figuras de masapán. Además de dar una caracterización definida a la artesanía ecuatoriana, es necesario buscar dentro de esta especialización nuevas formas y productos relacionados que consoliden sus posibilidades de mercado. Dentro de confecciones y sombreros, la elaboración de conjuntos, de acuerdo al cambio de la moda. Derivado de la actividad maderera, muebles tallados, juguetes de madera y una renovación constante en las tallas. Dentro de las pinturas y esculturas se podría explotar la tradición y magnificencia de la Escuela Quiteña. Ligado a la exportación aurífera debería conseguirse un mayor valor agregado a los metales en el trabajo de orfebrería, que aproveche en más amplia escala la habilidad de nuestros orfebres. En la cerámica artística, además de los diseños y modelos, se tendrá que mejorar la selección de materias primas y otros insumos que permitan alcanzar una alta calidad competitiva.

2. Estrategia y mecanismos para incentivar las exportaciones

Existen tres escenarios o niveles que deben ser diferenciados claramente para definir los productos y sus posibilidades de exportación.

que corresponden a diversos grados de protección.

En primer lugar, el Grupo Andino (o sea el nivel de subregión), en el cual existen acuerdos vigentes y otros nuevos que se alcanzarán dentro del Protocolo adicional que está por ratificarse,¹ constituiría la zona de mejor protección para realizar exportaciones que permitan un cierto grado de ineficiencia inicial.

En segundo lugar, la ALADI (o sea el nivel de región), cuyas negociaciones y acuerdos permiten también, con cierta reserva de mercados, realizar exportaciones de determinados productos con niveles arancelarios negociados.

En tercer lugar, los Terceros Países (o sea el nivel mundial) en donde, salvo el campo de productos que están incluidos en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que, como su denominación lo indica, significa alguna ventaja para los países involucrados, los demás productos de exportación a esos países deben ser competitivos y alcanzar un alto nivel de eficiencia.

Entre los principales mecanismos para estimular las exportaciones conviene destacar los siguientes:

- a) La necesidad de un trabajo coordinado entre los organismos públicos (MICIP, Banco Central, Cancillería) y las organizaciones privadas y los productores (Cámara de Industrias y Comercio, Asociaciones de Exportadores).
- b) La conformación de una empresa de promoción de inversiones y exportaciones que ayude a canalizar las nuevas iniciativas y el acercamiento al mercado externo de los pequeños productores.
- c) El restablecimiento de los certificados de abono tributario (CAT) que, manejados en forma muy selectiva y por tiempo limitado, estimulen las exportaciones no tradicionales, siempre que ellas integren, en buena medida, los recursos del país.
- d) El establecimiento de zonas francas o puertos libres que aprovechando toda la experiencia internacional al respecto, permita diseñar en Ecuador un sistema idóneo que consiga el objetivo que se

1. Este acuerdo de derogación de prohibiciones se firmó en Lima en diciembre de 1987.

propone, esto es el favorecer la industrialización especializada tecnológicamente y la utilización creciente de los recursos del país tanto humanos como materiales.

- e) Desde el punto de vista de la producción es necesario vigilar constantemente el mejoramiento de la calidad de los productos, de acuerdo a normas internacionales, así como el uso de envases y embalajes más apropiados. Para conseguir este adelanto constante es fundamental promover la investigación, preparar los técnicos necesarios y obtener la asistencia técnica especializada para el diseño, el desarrollo de la tecnología y la comercialización.
- f) En cuanto a las relaciones comerciales y la promoción de mercados se requiere una labor constante en lo referente a la identificación del potencial exportador, la información sobre cantidades, precios y normas de calidad, la participación empresarial en ferias y exposiciones en el exterior y la formación de empresas y empresarios exportadores.

Un aspecto de especial importancia dentro de la política proteccionista que en estos últimos años se ha agudizado dentro del comercio internacional, es aprovechar la capacidad de compra para poder vender, sea mediante convenios de trueque o compensación de las balanzas comerciales. Los grandes desequilibrios de comercio que se ha observado por varios años consecutivos con Japón y Brasil, entre otros, deben ser revisados, tratando de obtener una justa compensación o, de otra manera, desviar la importación hacia aquellos mercados que compran los productos de exportación ecuatorianos.

Desde el punto de vista administrativo se debe estudiar también las posibilidades de reducir los trámites de exportación, dinamizar la actividad consular y diplomática, apoyar con créditos y seguros a las exportaciones y asistir a las empresas, sobre todo a las de menor tamaño. Complementariamente deberán ampliarse y desarrollarse diversos mecanismos financieros de promoción.

En los próximos años será muy difícil que el comercio internacional tienda hacia aquella utopía del libre comercio. Este no existe ni existirá. Lo que podría darse es un proceso hacia acuerdos concertados que permitan un intercambio más fluido, en base a la utilización del poder de compra de los países y la capacidad negociadora de la región.

Para Ecuador, por su situación geográfica, en el largo plazo deberá buscar una mayor vinculación con los países del Pacífico, entre los que se encuentran las naciones asiáticas –Japón, Corea, Singapur, China– que han tenido un crecimiento acelerado de sus economías, la costa oeste de América del Norte y los países del Pacífico Sur; esta deberá ser parte de la estrategia de expansión y diversificación de sus exportaciones. Asimismo, con el área latinoamericana será importante desarrollar una complementación recíproca.

**Fomento industrial y desarrollo
económico en el Ecuador**
**Una evaluación de la política de incentivos
(1972-1986)**
Galo Abril
Rafael Urriola
*Centro de Planificación y Estudios Sociales
(CEPLAES), Ecuador*

1. Introducción

En este documento se exponen los resultados de un análisis desagregado sobre la eficiencia de los incentivos de fomento industrial, en lo que concierne a su aporte al desarrollo económico ecuatoriano. Se presenta también una somera descripción de la evolución estructural de la economía, con especial referencia a las variaciones en la participación del sector industrial.

El período estudiado cubre desde 1972 hasta 1986, en que la economía tiene acceso a una masa nueva de recursos generados por la producción petrolera (a partir de 1972), crece el endeudamiento externo (desde 1977, más o menos), y entra en una fase de escasez incrementada de recursos (a partir de 1982) que por sí sola o como efecto combinado de una serie de medidas de reajuste implementadas para atender el servicio de la deuda tiende a asfixiar las posibilidades de crecimiento económico del país.

La necesidad de lograr el máximo rendimiento (asignación óptima) de la masa existente de recursos para inversión y el supuesto de que el sector industrial no aporta a la resolución de los problemas de desempleo, balanza de pagos y crecimiento económico en proporción al monto de recursos que absorbe o que un mayor rendimiento en tal sentido puede ser logrado por una reactivación de otros sectores como la agri-

cultura, ha llevado a cuestionar, revisar y disminuir los incentivos de fomento industrial establecidos en años anteriores.

Si bien, vistos los efectos del ensayo industrial a un nivel sectorial, puede ser válido lo expresado en contra del esquema de incentivos, también es lícito que a un nivel de agregación menor, los resultados puedan diferir y encontrarse empresas o grupos de empresas que sí cumplen con los objetivos de apoyo al desarrollo económico; sugiriendo una revisión más detallada de cada incentivo, a ese nivel, previo a su derogación.

Por otra parte, habrá empresas que no cumplen los objetivos de manera directa pero que por su vinculación con otras ramas tienen efectos expansivos que directamente sustentan los objetivos básicos; tal parece ser el caso de las ramas vinculadas al procesamiento de productos primarios ecuatorianos. Hay también efectos demostrativos tecnológicos que se pueden descubrir en un nivel desagregado, aunque dicho efecto escapa a la discusión de este documento.

En orden a la dilucidación de estos aspectos, en una primera parte y en forma resumida, se presentan los antecedentes que en el caso ecuatoriano han llevado a cuestionar una estrategia de desarrollo basada en un crecimiento industrial forjado a través de incentivos diversos. En conexión con esto discutimos la necesidad de precisar la hipótesis sobre si han sido los incentivos otorgados los que han generado el modesto grado de industrialización registrado y el deterioro de otros sectores como la agricultura o, si la expansión industrial se hubiera logrado aún sin los incentivos, dados diferentes factores coyunturales, como el incremento en la demanda agregada y las transformaciones en su estructura que generó la explotación petrolera, el endeudamiento externo y diferentes políticas colaterales.

En una segunda parte, se exponen los resultados de una metodología alternativa, de desagregación gradual, sobre la base de información a nivel de ramas de la industria, un modelo matricial y entrevistas a empresas industriales, que consideramos aptas para evaluar los efectos de los incentivos referidos. Finalmente, se presenta una discusión o sugerencias sobre los elementos a considerarse en la conformación de una política alternativa respecto de incentivos industriales en lo que al caso ecuatoriano concierne.

2. Resumen de antecedentes y revisión de hipótesis

Una revisión de documentos señala que, en esencia, el fomento industrial en el Ecuador se constituye sobre la base de un paquete de incentivos legales, institucionales y económicos, destinados a dinamizar el proceso de industrialización como medio para promover el crecimiento económico a la vez que reducir el grado de vulnerabilidad de la economía frente a factores externos.¹

Hay razones para argumentar que, aunque la capacidad de producción y exportaciones industriales se incrementó en un 175% y 300%, respectivamente, entre 1970 y 1982 (Abril, 1985, Cap. III) gracias a los incentivos otorgados, los objetivos de la Ley de Fomento Industrial se han cumplido a medias o no se han cumplido. Se afirma que el sector industrial genera menos empleo que otros sectores no favorecidos, que su coeficiente capital-trabajo por unidad producida se ha incrementado, su balanza comercial mantiene el déficit que siempre lo ha caracterizado, que su grado de vulnerabilidad frente a variaciones de factores externos es crítico y que es un sector absorbedor de recursos financieros nacionales y extranjeros en gran escala (Ibid).

Cuando se consolida la estructura de incentivos al sector industrial se agudizan los desequilibrios sectoriales y regionales y se acrecienta la brecha de ingresos entre grupos adheridos a las distintas actividades económicas, siendo el área rural la más afectada.

Un argumento común es que la incapacidad de la industria para generar empleo y reducir la proporción de importaciones estaría ligada a la política de protección e incentivos en general que, tergiversando las señales reales de rentabilidad disponibles, han impedido actuar en base a las ventajas comparativas en el sentido dinámico que cada actividad o región ofrece (Abril, 1985).

1. Para una revisión detallada del tipo de incentivos, períodos de vigencia y orientación interno-externa de la política ver: Abril-Urriola, Evaluación de la política e incentivos de fomento industrial. CEPALES, Quito, 1988 (Informe de Investigación).

Se podría decir que el fomento industrial, en base a tasas de interés real negativas (subsidiadas) para nuevas inversiones,² reducciones arancelarias y tipos de cambio preferenciales para la importación de bienes de capital, insumos y materias primas, acentúa la vulnerabilidad externa de la economía, en lugar de reducirla, como fue el propósito de la política industrial. En otras palabras, favoreció la importación de tecnología intensiva en capital e insumos del exterior, adoptando simplemente tecnología moderna a nivel internacional, que exige el uso de un cierto tipo de capital físico a pesar de que, en una perspectiva nacional, el precio del capital importado es mayor relativamente que el de la mano de obra local.³ En este caso se podría concluir que los incentivos sí generaron una variación en la estructura y formas de producción pero, que el carácter de esta variación no fue el esperado al dictarse y reajustarse la "Ley de Fomento Industrial".

Es decir, en una primera revisión, a nivel sectorial se tiende a pensar que el sector ha tenido éxito en cuanto a sus resultados de producción y exportaciones (lo que se afirma por el crecimiento de estas variables en los años 70) y que ha fracasado en cuanto al cumplimiento de los objetivos de generación de empleo, uso de recursos domésticos y generación neta de divisas (mayor grado de autosuficiencia). Empero, la discusión que nos motiva es más amplia. Una pregunta central que debería responderse es si el crecimiento industrial, desde un punto de vista interno, se hubiese logrado aun sin los incentivos y recursos de inversión de que dispuso el sector en esos años. En ese caso, la explicación del

2. Según el Cuadro No.1 anexo, hasta 1981, llegan a crearse 58 líneas de crédito diferentes con tasas de interés que varían del 2 al 15%. A diciembre de 1986, las líneas de crédito se habían reducido a 19 y las tasas de interés a un número de 3, del 18 y 26%, (disminuyendo) la negatividad real anterior (Cuadro No.2 anexo).
3. La combinación de tasas de interés real negativas y subsidiadas podría, en parte, explicar el desaliento al ahorro nacional registrado, ya que pudo incentivar una sustitución de los recursos propios de las empresas (recursos de reinversión) por los créditos del Banco Central del Ecuador (recursos de emisión). Simultáneamente, las inversiones extranjeras podrían haber encontrado propicio el momento para entrar al país en calidad de empresas mixtas con un menor monto de capital financiero que el acostumbrado y aprovechar las oportunidades de inversión más rentables, soportadas por créditos subsidiados del Instituto Emisor. Entre 1972 y 1980, la dependencia de la banca privada con el Banco Central del Ecuador creció en un 300%. Al mismo tiempo, la brecha ahorro-inversión, cubierta con empréstitos internacionales, mantuvo coeficientes negativos superiores a los históricos, correspondientes al 2.3% del PIB (Memoria 1983, Banco Central del Ecuador).

crecimiento provendría también de las transformaciones en la estructura y nivel de la demanda que generó la explotación petrolera y el endeudamiento externo en la medida que el Estado se convirtió en un agente dinamizador de la distribución de ingresos a través de empleos en la administración, inversiones en infraestructura y obras públicas en general; y/o por el acceso a mercados nuevos como el del Pacto Andino.

La dinámica del sector industrial, visible en el primer subperíodo (72-76) caracterizado por tasas de crecimiento de su valor agregado superiores al 15% en promedio anual, se empieza a agotar en el segundo (77-81) ya que los recursos petroleros no mantienen una tendencia creciente. Entonces, siguiendo la línea de nuestra hipótesis, la industria no puede mantener el ritmo de crecimiento de la fase precedente registrando tasas de crecimiento sólo del 3.7% en 1980 (Abril, 1985, Cap. III). Por consiguiente, los incentivos a la industria no son capaces de revertir la tendencia a la declinación.

En el tercer subperíodo se estancan los ingresos petroleros, el Estado debe destinar recursos crecientes al pago de la deuda externa y se cierran mercados como los del Pacto Andino, restringiéndose de manera significativa la expansión de la demanda. Pese a la vigencia de los incentivos en esta época, la situación para el sector industrial deviene crítica, expresada por tasas negativas de crecimiento.

En definitiva, ya a este nivel de agregación se observa la importancia operacional de segmentar el período de análisis en los 3 subperíodos indicados, cada uno con particularidades específicas y relevantes. Esto permite precisar el punto básico de la hipótesis central en este estudio que sostiene que la expansión del sector industrial se origina en la inyección —casual desde un punto de vista de política económica— de una inmensa masa de recursos en la economía; donde los incentivos otorgados al sector industrial, aunque sustentaron un cierto nivel de nuevas inversiones, no fueron un factor decisivo para el incipiente grado de industrialización logrado en los años 70. El “desvío” de recursos al sector pudo haber sido causa de un proceso estructural de distorsiones económicas que perjudicó particularmente, al sector agrícola. Los incentivos jugaron entonces un rol contradictorio con las proposiciones globales de las políticas de fomento industrial en cuanto no facilitaron la investigación y adaptación tecnológica, reduciendo el uso de recur-

tos domésticos. Ello implicó un aumento de la vulnerabilidad externa por la sostenida alza de los coeficientes de importación del sector. Además, limitaron la distribución funcional del ingreso a través de la creación de cuotas crecientes de valor agregado y, en el último período (82-86), por la reducción de la proporción de las remuneraciones con respecto al total del valor agregado.

En cuanto a empleo, la tasa de crecimiento de empleo directo de los 70 se estanca en los 80 y el indirecto aumenta por los vínculos crecientes con el sector agrícola pero que no alcanza a revertir el descenso absoluto de la mano de obra en el sector agropecuario en los períodos intercensales (1974-1982).

De todas formas, las observaciones sobre que a un nivel menor de agregación pueden existir ramas y empresas industriales que sí han evolucionado favorablemente en cuanto al alcance de los objetivos de desarrollo económico, sugieren la necesidad de un "paquete" de proposiciones de política económica que tienda a respaldar la actividad industrial (Abril, 1983). Hay, por lo demás, argumentos suficientes (Fanjzylber, 1983; Adams, 1985) para propugnar un esquema coherente de políticas públicas que favorezcan la industrialización. En este sentido, es necesario estudios de caso tendientes a rescatar una serie de políticas (conformación de un paquete apropiado de incentivos) que en la situación actual de crisis, tiendan a aproximarse a los objetivos básicos de la Ley de Fomento Industrial; este es el propósito del análisis en las secciones posteriores.

3. Efectos e importancia de los incentivos a un nivel desagregado

El análisis se realiza en dos fases. Primero, a nivel de ramas de la industria y tomando el paquete de incentivos como un dato, se analiza la evolución de la producción, valor agregado, exportaciones e importaciones. En esta fase se utiliza las conclusiones del documento "Estructura Industrial y Desarrollo Económico" que forma parte de la investigación general de los autores sobre industrialización.

Segundo, a nivel microeconómico, con base en entrevistas dirigidas a 106 empresas industriales elegidas dentro del universo de industrias ecuatorianas se evalúa la importancia de cada uno de los incentivos y políticas colaterales en función de las variables objetivo señaladas. La elección de empresas se basó en una muestra estratificada por ramas.

a) Evolución a nivel de ramas de la industria

Con miras a evaluar el aporte del sector industrial al desarrollo económico del país en los diferentes niveles de agregación, hemos revisado la evolución de la oferta de bienes y servicios, producto interno bruto, remuneración de los empleados, capacidad generadora de empleo, exportaciones e importaciones, durante el período de mayor intensidad en el uso de los incentivos determinados por la Ley de Fomento al sector (1972-1981) y de sus reajustes posteriores durante la época de crisis (1982-1986).

La evolución de la composición sectorial (participación porcentual en el total) de la oferta de bienes y servicios y del valor agregado en el Ecuador refleja una variación de la estructura económica similar a la encontrada para países desarrollados y otros en vías de desarrollo durante los años de formación de su base industrial; variación que se caracteriza por una disminución en la participación de las actividades agrícolas y un incremento simultáneo en la contribución de las actividades industriales y servicios. Sin embargo, en cuanto a la intensidad con la que la participación sectorial varía, se observa que por un lado, el deterioro del sector agrícola ha sido mayor en el Ecuador que en otros países y, por otro, que el incremento del sector industrial fue menor, particularmente el del sector manufacturero, cuya participación en términos de oferta se mantiene constante y el valor agregado aumenta en un punto de porcentaje. Esta observación lleva a argumentar que, en el caso ecuatoriano, difícilmente se puede hablar de un proceso de industrialización en sentido estricto.

En efecto, si se considera la tasa de crecimiento promedio anual (6.5%) del valor agregado del sector manufacturero entre 1972 y 1986 y la correspondiente para el Producto Interno Bruto (6.54%)⁴ se obtie-

4. Tasas de crecimiento promedio simple, calculadas en base a las tasas de crecimiento

ne un coeficiente de industrialización (coeficiente de Chenery) de 0.99, que siendo menor a la unidad refleja una reducción en el grado de industrialización para el período en conjunto. Empero, este resultado no implica que no haya habido una formación relevante de una base industrial en el Ecuador. Por un lado, el significativo incremento de la producción petrolera a partir de 1972, que incide sobre el monto de la producción global, disminuyó el porcentaje de participación de las otras actividades y, por otro, el significativo deterioro de las actividades manufactureras, como efecto de la crisis y políticas de ajuste a partir de 1983, que afectan mayormente al sector industrial, redujo la participación que de otra forma la base industrial existente pudo haber logrado. Estas aseveraciones se comprueban al analizar el proceso de industrialización por subperíodos. Entre 1972 y 1976 (época del auge petrolero) el coeficiente de industrialización es de 0.89 desde 1977 a 1981 (fase de endeudamiento externo agresivo) el coeficiente es de 1.55 y entre 1982 y 1986 (período de crisis) este es de 0.95. El coeficiente de industrialización mayor durante la fase de endeudamiento externo, ofrece un primer elemento de juicio para argumentar que la manufactura se desarrolló en base a tecnologías extranjeras, dependiente de capital, materia prima e insumos importados, ligados a créditos del exterior (de organismos financieros internacionales y de proveedores).

El análisis periódico de la expansión industrial refleja un cierto grado de correlación entre un crecimiento acelerado de las importaciones de bienes de capital e insumos, y a la producción iniciada en 1972, gracias a los nuevos recursos que la producción y exportación de petróleo genera. En realidad, durante esos años, ramas industriales como: Maquinaria, equipo y material de transporte, y otras industrias manufactureras, intensivas en el uso de insumos del exterior (partes y piezas para montaje) expanden su oferta en más de un 200% incidiendo significativamente sobre el coeficiente de expansión registrado para el sector en todo el período. Analizando la balanza comercial del sector, se halla que son justamente estas ramas de la industria las que en promedio por año responden por más del 70% de las importaciones del sector y por casi la totalidad del déficit de la balanza comercial del país.

anual del valor agregado y PIB, respectivamente; usando como fuente Cuentas Nacionales, Cuadro No.8 (diversos años) B.C.E.

El ritmo de crecimiento del sector manufacturero en el primer subperíodo que cabe resaltar fue superior al de la agricultura pero inferior al de la mayoría de los sectores de servicios; se estabiliza para 1977-1981 cuando la expansión del sector petrolero disminuye en intensidad. El crecimiento industrial durante esos años, además del "fácil" endeudamiento externo, parece sustentarse en el mayor acceso a mercados externos, como los del Pacto Andino que, especialmente, favorecen al sector manufacturero.

Entre 1982 y 1986, las divisas del petróleo o de créditos externos ya no son accesibles en las proporciones anteriores, cuando los compromisos de pago de deudas adquiridas se tornan alarmantes; las restricciones del gasto público y políticas de ajuste (bajo la receta del Fondo Monetario Internacional) crean también impactos recesivos. Entonces, el sector industrial registra tasas negativas de crecimiento de la oferta y valor agregado, reflejando su débil estructura y poca o ninguna mejora en términos de autosuficiencia. Esto acontece prácticamente a pesar de un esquema de incentivos inalterado, aunque con algunos reajustes al margen que evidencian su ineficiencia para alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos en términos de autosuficiencia nacional.

Al considerar que la expansión industrial fue menos intensa en términos de valor agregado que de oferta y que esta última incluyó márgenes de comercialización y volúmenes importados, en el caso del sector III, se podría concluir que el crecimiento se logró (como se observó) más por la vía de importaciones (de partes y piezas para montaje) en líneas de producción tradicionales que por la sustitución y diversificación de las mismas. Es decir, un crecimiento industrial proporcionalmente menor en cuanto a generación de ingresos (valor agregado nacional) distribuidos hacia el interior del sistema que en cuanto al flujo de ingresos requeridos para cumplir con los compromisos externos adquiridos; lo que incide en un resultado negativo, no sólo en el grado de autosuficiencia nacional, sino en el mayor uso de mano de obra y recursos nacionales y, obviamente, en la generación de ingresos (como se detalla más adelante).

Puesto que la contabilidad del valor agregado en el Ecuador registra la depreciación anual del capital, los ingresos distribuidos entre los factores capital y trabajo al interior del sistema están sobrevaluados. En

otras palabras, en el valor agregado se incluye un flujo de ingresos generados durante el año y pagados al exterior por reposición del capital depreciado e importado, que al considerarse otorga mayor firmeza a las conclusiones anteriores sobre un menor flujo de ingresos al interior del sistema. Sin embargo, para averiguar más de cerca la evolución de la generación de ingresos para el caso de la industria, se revisó la variación de la remuneración de los empleados a nivel de ramas de la actividad.

Como confirmación de lo dicho anteriormente, se encontró que la remuneración a los empleados de la industria durante todo el período creció a un ritmo muy inferior (casi a la mitad) de lo que lo hizo la oferta y el valor agregado, determinando la existencia de un claro proceso concentrador del ingreso en favor del factor capital (importado en gran medida del exterior, en lo que respecta a su componente físico). Por lo demás, este proceso es válido para todos los sectores y ramas industriales, excepto la Construcción y Establecimientos Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles, y Servicios prestados a las empresas. Obviamente, este último resultado podría deberse a una mayor intensidad en el uso de mano de obra, característico de tales actividades.

En particular se halló que las remuneraciones del sector agrícola se expandieron a un ritmo casi significativo y muy inferior al observado para las otras variables, concordando con el proceso de desalojo de mano de obra del sector, el que se destaca a continuación al analizar la generación de empleo.

El análisis por subperíodos indica también que la tendencia recesiva de años recientes es más grave en términos de remuneraciones, existiendo una alarmante reducción, especialmente en actividades como la Construcción y Agricultura; lo que lleva a concluir que el peso de la crisis, a partir de 1982, recae más sobre el factor trabajo, en particular sobre el segmento correspondiente a la mano de obra no calificada. En síntesis, se podría argumentar que la colaboración del sector industrial con una distribución más equitativa del ingreso entre los miembros de la sociedad ha sido de menor relevancia.

El aporte del sector a la generación de empleo fue revisada desde dos puntos de vista. En forma convencional, en términos de la mano de

obra ocupada *directamente* por el sector, se analizó la evolución de la estructura del empleo (participación sectorial en el total anual) y se halló que si bien la participación de la manufactura se mantuvo constante a lo largo del período y su expansión, conjuntamente con la del resto de actividades industriales y de servicios, fue insuficiente para neutralizar tanto la elevada reducción registrada para el sector agrícola como el crecimiento de la población económicamente activa, no se puede hablar (como generalmente se ha escuchado) de un fracaso del proceso de industrialización en este sentido. Al revisar las tasas anuales de crecimiento de la mano de obra absorbida por las actividades industriales en conjunto (sobre el 5% en promedio anual) y por el sector manufacturero separadamente (superior al 3%) se concluye, en primer lugar, que el aporte de la manufactura fue sustantivo y, en segundo lugar, que este no fue menor al aporte registrado para otras economías (como las de los Estados Unidos y otros países latinoamericanos) durante sus fases iniciales de industrialización.

Apartándonos de lo convencional, por lo menos para el Ecuador, y considerando la generación *indirecta de empleo* en las ramas de producción adyacentes a la manufactura y a través de éstas en el resto de actividades económicas, se refuerza la conclusión anterior. El efecto empleo por millón de sucres (de 1975) de incremento en producción en una actividad determinada es significativo para el caso de la industria manufacturera (20 empleos en total). Empero, este efecto es más el resultado de un incremento indirecto (16 empleos) generado en las ramas abastecedoras de insumos para el sector, que del crecimiento en su propia actividad (4 empleos). El sector que más empleo directo genera es el de Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (53 empleos) aunque posee el mínimo efecto expansivo (1 empleo indirecto); le siguen, Electricidad, Gas y Agua; Comercio y Servicios en General; la Construcción y por último Petróleo y otras minas.

De las ramas industriales, las que mayor empleo generan son las vinculadas a actividades rurales: Carnes y Pescado elaborado, Cereales y Panadería, Productos alimenticios diversos e Industria de la Madera (con coeficientes superiores a 30 empleos en total, por el incremento en la producción señalado).

La baja capacidad expansiva en cuanto a generación de empleo indirecto por incremento en la producción agrícola y, viceversa, la elevada capacidad del sector industrial, especialmente en sus ramas vinculadas al sector rural, pone en duda lo apropiado de un restablecimiento indiscriminado de la agricultura, a costa de un reajuste no selectivo del sistema de incentivos de promoción industrial.

Sin embargo, es importante considerar que existe una tendencia significativa hacia una menor utilización de mano de obra por incremento en producción que para el conjunto de la economía es de -21% si se compara la mano de obra que fue necesaria en 1972 con la precisada para el mismo incremento en 1985. En este proceso, el mayor deterioro corresponde a la industria (-41%) y agricultura (-15.7%); situación compatible con la mayor intensidad en el uso de capital físico importado (resaltado anteriormente) y con los procesos migratorios y la tecnificación del agro, acentuados durante los últimos años, especialmente en conexión con las ramas agroindustriales.

Una pequeña tendencia a una mayor utilización de mano de obra en los últimos años se registra sólo para el sector de la Construcción, Industria química y del caucho, y Maquinaria, equipo y material de transporte. En el primer caso, la razón se encontraría en el mayor énfasis puesto en los programas de vivienda (intensivos en el uso de mano de obra) y, en los otros, en el encarecimiento de las importaciones y dificultades de crédito externo que actualmente han limitado las posibilidades de importación para ampliación o tecnificación de los procesos en ciertas actividades; forzando una utilización más racional de las capacidades instaladas (aspecto que se comprueba en las encuestas a los industriales, analizados en el punto b).

El aporte del sector industrial al grado de autosuficiencia nacional fue examinado revisando su participación en la generación neta de divisas (balanza comercial). Durante el período en conjunto, las exportaciones del sector industrial se expanden proporcionalmente más que las de toda la economía e inclusive más que las del sector petróleo y otras minas. Este crecimiento es significativo, incluso en términos de participación, ya que pasa de un 18.6% de las exportaciones totales (incluido el petróleo) en 1972 al 24% en 1986, cuando al mismo tiempo las exportaciones tradicionales, del sector agricultura, caza, silvicultura y pesca, se reducen en un 40%.

Esta contribución ventajosa de la industria al sector externo de la economía, cambia de naturaleza al encontrar que las importaciones del sector superan sus exportaciones a un ritmo creciente. En general, el sector industrial depende actualmente más del capital físico, materia prima e insumos importados que en la década pasada. Como ya se observó, las importaciones de una sola rama de la industria, Maquinaria, equipo y material de transporte, explican casi todo el déficit de la balanza comercial del sector y de la economía.

Por otro lado, no más de una actividad, Carnes y Pescado elaborado, genera divisas de exportación en proporciones significativas (sobre el 45% de las exportaciones de la industria) y estables. La rama 12 que incluye elaborados del café y cacao tuvo un comportamiento estable y creciente hasta principios de los 80 pero, por diversas regulaciones y medidas proteccionistas de los países importadores, ha reducido su volumen de exportaciones. Las exportaciones de minerales básicos, maquinaria, equipos y material de transporte; cereales y panadería y madera aunque crecen a un ritmo sostenido, son todavía modestas en cuanto a su participación en las exportaciones totales (menos del 3% en promedio). El resto de exportaciones: azúcar, textiles y bebidas presentan altibajos tan graves en los volúmenes de exportación anual que pueden considerarse más bien nocivas para el crecimiento económico, al afectar a una eficiente asignación de recursos en el mediano o largo plazo.

En conclusión, como sumatoria de estos resultados, se podría argumentar que las capacidades manufactureras logradas en base al uso de los incentivos establecidos por la Ley de Fomento, fueron dinamizadas por el incremento de la demanda agregada, facilitada al iniciarse las exportaciones de petróleo, aumentar el endeudamiento externo y alcanzarse un tratamiento favorable en el comercio regional. Cuando estos elementos disminuyen en intensidad, a pesar de continuar vigentes los incentivos de fomento, el sector industrial reduce sus capacidades significativamente. Durante los últimos años, cuando en un contexto de crisis generalizada, se revisan algunos de los incentivos, el sector pierde toda su capacidad expansiva contribuyendo, en lugar de neutralizarlo, al deterioro económico que agobia al país, en términos de factores que reflejan el aporte de la manufactura al desarrollo económico-social, se concluye que el sector tiende a acentuar un proceso de con-

centración del ingreso y dependencia externa. Sin embargo, no es despreciable la vinculación de la industria con el resto del contexto productivo del país, particularmente en lo que a generación de empleo y divisas respecta. Empero, esta particularidad está determinada por el desarrollo sobre bases comparativas de actividades vinculadas con el sector primario, específicamente en la elaboración de productos rurales tradicionales. Existen ramas de la industria (de montaje en especial) cuyo peso en cuanto a la absorción de recursos generados por otros sectores es tan elevado que cuestiona seriamente la validez de su mantenimiento.

b) Evaluación a nivel de empresas, resultado de las entrevistas

La muestra se compone de unidades industriales establecidas en un 77.4% antes o durante el período de 1972 a 1981 y el resto, 22.6%, a partir de 1982.⁵ Además, contiene empresas estatales (2.8%), privadas nacionales (82.1%), privadas extranjeras (6.6%), semiestatales nacionales (0.9%) y mixtas (nacionales-extranjeras) privadas, (5.7%). Un 85.8% de las empresas producen para el mercado interno y el 26.6% exporta sus productos; lo que implica que un 12.4% produce tanto para el mercado nacional como internacional. Por su composición, entonces, la muestra puede considerarse relevante para analizar la importancia tanto del fortalecimiento de los incentivos y su revisión o reorientación posterior como de las políticas colaterales de comercio exterior, precios y salarios, etc., vigente durante los diferentes subperíodos.

b.1) Importancia de los incentivos⁶

Indudablemente, para las empresas entrevistadas el crédito en condiciones preferenciales constituye el incentivo más importante de todo el esquema vigente; 80% de las empresas lo consideran vital para su funcionamiento. Un 84% de las empresas se sirvieron de él entre

5. Durante el período 1972-1981, en que se realiza una canalización masiva de recursos a la industria, en condiciones preferenciales, se establecieron un 26.4% de las empresas entrevistadas.

6. Para una revisión detallada de los resultados de la entrevista a la que nos referimos en esta sección ver: Abril-Urriola, 1987, documento presentado al Seminario Nacional sobre Fomento Industrial, Quito, Septiembre.

1972-1976, 88.7% entre 1977-1981 y 91.5% de 1982 en adelante. Un 60% lo utilizan para nuevas inversiones y el resto también para capital de operación.

La tendencia creciente en su utilización se explica por las disminuidas posibilidades de endeudamiento externo de las empresas, en particular en moneda extranjera, cuyo uso disminuye de un 20% en promedio hasta antes de 1981, al 2.1% a partir de 1982. A pesar de las políticas de reajuste, en el sentido de lograr tasas de interés real positivas durante los últimos años (encarecimiento relativo del costo de dinero), la proporción de empresas que utilizan recursos propios es prácticamente invariable; de un 42% en promedio para los dos subperíodos primeros al 44.7% entre 1982 y 1986.

Por otra parte, sin embargo, se halla que el crédito en condiciones preferenciales como incentivo de localización regional de empresas, tiene alguna relevancia para sólo el 1.9% de empresarios, lo cual refleja una razón para el fracaso de este tipo de política en el Ecuador. Entre los motivos para ello se encuentran los elevados costos de transacción por la carencia de infraestructura productiva y comercio en zonas alejadas y la separación de los centros financieros administrativos y de decisión en general.

En cuanto a la generación de empleo, es importante observar que la importación de tecnología intensiva en capital no es atribuida directamente al bajo costo del crédito preferencial sino a las leyes de protección laboral, particularmente en lo referente a las dificultades de despedido del trabajador en situaciones coyunturales de reducción de la demanda. De las respuestas explícitas de por lo menos un 58.5% de los empresarios se infiere que la modernización intensiva en capital físico se debe al propósito de evitar conflictos laborales. Adicionalmente, más de un 30% de empresarios atribuyen esta situación a problemas de productividad del obrero ecuatoriano.

La menor importancia relativa del costo del dinero, en lo que concierne a una adaptación tecnológica a las condiciones nacionales, puede también estar favorecida por las posibilidades de un libre reajuste de precios (traspaso de incrementos en costos a los precios del producto final) existente para la mayoría de las empresas (situación oligopólica,

con una demanda inelástica). Solamente un 21.9% de los empresarios expresan estar afectados por un control de precios o inelasticidad de la demanda sobre su producto final.

Como sustento significativo de esta situación se encuentra el sistema de preferencias arancelarias para la importación de bienes de capital, insumos y materia prima. Estas ventajas han sido aprovechadas por un 54.5%, 43.0% y 48.9% de las empresas en los diferentes subperíodos, respectivamente. Las empresas que no aprovechan este sistema (34% en promedio durante todo el período) son empresas grandes con capacidad de utilización de recursos propios y que consideran los trámites burocráticos respectivos como demasiado largos y engorrosos.

En cuanto al sistema impositivo, reducción de impuestos al establecimiento de empresas o nuevas inversiones, éste parece no jugar un papel de mayor relevancia. Durante todo el período, un 49.0% de los empresarios lo han utilizado y los que no lo han hecho no presentan la menor queja. No se ha podido detectar si esto se debe a una práctica evasiva generalizada, con controles deficientes. Sólo un porcentaje reducido de empresas señalan que estas preferencias hayan sido decisivas para el inicio de su gestión (24.4%, 9.7% y 9.2% en los diferentes subperíodos).

Sin embargo, una reducción arancelaria con el propósito de incentivar una sustitución de insumos importados debe considerar ciertos matices particulares. Un 43% de las empresas dependen en más de un 60% de insumos importados. Para un 40% aproximadamente de las empresas que importan insumos existen insumos nacionales sustitutivos pero éstos, se afirma, son insuficientes o de calidad menor que regular; situación que lleva a los empresarios a solicitar mayores reducciones arancelarias. Simultáneamente, se halla que variaciones directas en los precios relativos no alteran significativamente las decisiones de importación de insumos; para todos los subperíodos, no más de un 18,7% de los empresarios han considerado este aspecto como decisivo.

Por el contrario, variaciones en el tipo de cambio que inciden sobre los precios relativos de los insumos importados vs. los nacionales, sí son consideradas relevantes. Pero, esta relevancia no tiene que ver tanto con la sustitución cuanto con la anticipación de importaciones y sobre-dimensionamiento de existencias (stocks). Entre 1972 y 1981 cuando el

tipo de cambio se mantenía virtualmente constante, no más de un 16% de empresarios le atribuían a esta variable alguna importancia. Para 1982-1986, cuando el tipo de cambio entra en un proceso de devaluaciones y depreciaciones continuas, este porcentaje sube al 40.7%. El 59% de los empresarios considera el sistema de libre flotación como lesivo para el desarrollo de sus empresas. Puesto que un 27.9% señala que el incremento en costos por este rubro puede trasladarse a los precios del producto final, la importancia creciente otorgada al tipo de cambio estaría en relación con el sistema de pago a plazos para las importaciones, aplicado en diferentes épocas en el Ecuador. Este sistema implica que muchas empresas tienen que cancelar sus deudas al exterior a un tipo de cambio superior al que regía cuando se importó y sobre el cual se fijó el precio de los productos ya vendidos; es decir, ex-post, por tanto no tienen posibilidad de compensar los incrementos en el precio de la divisa. De todas maneras, sólo un 6% de los empresarios está dispuesto a aceptar una intervención directa del Estado en la distribución de insumos para importación.

En relación con el comercio exterior, sorpresivamente se encuentra una tendencia creciente de opiniones en contra de la política cambiaria. En los subperíodos estudiados 14.4%, 19.4% y 21.2% respectivamente, de las empresas exportadoras (22.6% del total entrevistadas) señalan el tipo de cambio como una razón fundamental para no exportar. Esto va en dirección contraria a lo esperado ya que, particularmente entre 1982 y 1986, las devaluaciones sucesivas y últimamente el tipo de cambio de mercado libre para las exportaciones privadas han ido en beneficio de estas empresas. Esto puede estar en relación con una combinación de reajustes retardados en el precio de la divisa (mayor lentitud respecto de los reajustes en otros países competitivos) y la eliminación de los incentivos a las exportaciones como el crédito subsidiado (línea sui-géneris del Banco Central) y Certificado de Abono Tributario, que en realidad significaba un tipo de cambio preferencial a las exportaciones. Sólo un 22.9% de los exportadores se pronuncian a favor de un tipo de cambio de libre flotación.

Respecto de las políticas de integración regional, más del 30% de entrevistados señalan la incapacidad de los gobiernos y agentes para sostener los acuerdos en el largo plazo. En forma creciente para los tres

subperíodos: 17.3%, 18% y 25% de las industrias, respectivamente, indican no haber tenido cabida en los mercados del Pacto Andino (lo cual concuerda con la evolución del estado económico depresivo de la región). Empero, esto no lleva a propugnar un libre mercado; un 52.4% de los empresarios sugiere una mayor participación y apoyo del Estado en este sentido.

Por otro lado, desde el punto de vista de las importaciones competitivas, se observa que el nivel general de protección de la industria ecuatoriana es sumamente elevado. El 53.8% de las industrias en la encuesta señalan no tener competencia de productos del exterior. Para el 58% de estas industrias, ello se debe a la prohibición o restricción (licencia previa) de importaciones existente; para el 27.5% la razón se encuentra en el nivel elevado de aranceles (con tasas del 50 al 100% del valor del producto en el 55.6% de los casos).

Para un 34% de las empresas, la competencia externa es válida sólo en ciertos rubros (reflejando diferencias al interior de la estructura arancelaria) y para un 10.3% únicamente en casos especiales como el de desabastecimiento. Es interesante observar que un 75% de las empresas con competencia externa la han tenido siempre; sólo un 4.2% la confrontaron a partir de 1970, un 6% desde 1978 y un 14.6% desde agosto de 1986 cuando el actual gobierno implementó un paquete de medidas de liberalización de mercados. Estas observaciones reflejan una rigidez extrema del sistema de protección que sobrepasa cualquier argumento de protección a "industrias infantiles" y que puede ser causa de la existencia de una base industrial débil.

Por otro lado, hay empresas (17.1%) que declaran su capacidad de competir aun en situaciones de libre mercado (arancel cero). En lo fundamental, estas son industrias intensivas en el uso de recursos domésticos, de la subrama elaborados de productos naturales del país, tales como: pescado, café, cacao, etc. o de productos en los que no existe experiencia de importar; en todo caso, pertenecientes al sector agroindustrial. Aunque la proporción de empresas en esta condición debe considerarse aún marginal respecto del total de empresas protegidas, es de suponer que, indirectamente, ellas sustentan un nivel significativo de ocupación en las subramas correspondientes del sector primario, particularmente en zonas rurales.

Para el 60.6% de los empresarios, los aranceles de importación vigentes son correctos; un 1.9% considera que deben implantarse tasas arancelarias diferenciadas por producto y según la calidad. Las empresas más dinámicas coinciden con una desprotección gradual que garantiza la competitividad de empresas nuevas sustitutivas en un plazo conveniente. Las empresas que así lo consideran son las constituidas total o mayoritariamente con capitales extranjeros (12.0% aproximadamente, de las empresas en la muestra).

b.1.1) Aspectos coyunturales: resultados por subperíodos

Los resultados financieros de las empresas, con cierta excepción, presentan variaciones coherentes con la subdivisión periódica utilizada a lo largo de este documento. Es decir, existe una significativa diferencia entre tres y no dos subperíodos como usualmente se ha empleado en este tipo de análisis.

Coincidiendo con el considerable incremento de ingresos por la nueva producción petrolera que expande el nivel de la demanda efectiva entre 1972 y 1976, los resultados financieros fueron buenos y crecientes para un 72.5% de las empresas y estables para el 20.5%. El acceso al mercado interno a precios que generaban una elevada rentabilidad fue amplio para un 80% de las empresas. A esta bonanza de mercado se suman las prerrogativas de la Ley de Fomento Industrial, que aseguraban créditos generosos en condiciones blandas y una elevada protección que limitaba o cancelaba importaciones competitivas. Solamente un 7.5% de las empresas manifiestan dificultades. Puesto que un 15.1% de las empresas entrevistadas se constituyeron durante estos años, se puede decir que el efecto combinado de incentivos y expansión de la demanda aceleraron el modesto proceso industrial en la economía.

En el segundo subperíodo, 1977-1981, la buena situación financiera se reduce al 43.6% de las empresas, la regular se incrementa al 28,7% y la mala o inestable al 27.7%. En parte esto es el resultado de un descenso en el proceso expansivo de la demanda, de un sobredimensionamiento de capacidades instaladas en años anteriores y de disminuidas

posibilidades de financiamiento interno. Sin embargo, es durante estos años en que se inicia el rápido proceso de endeudamiento externo a tasas de interés razonables que favorece el establecimiento del 11.3% de las empresas entrevistadas. En retrospectiva, los empresarios consideran el período como uno de limitaciones financieras pero, todavía, con una tendencia creciente de las ventas para el 58.5%. Marginalmente, esta situación es sostenida por la apertura de nuevos mercados y el inicio de una reorientación de los incentivos para fomentar las exportaciones industriales, particularmente a los países del Pacto Andino.

Entre 1982 y 1986, la situación financiera continúa su ritmo de deterioro, llegando el 54.7% de las empresas a un estado regular, malo o inestable. El resultado de las ventas es igualmente considerado regular o menos que esto por el 42.9% de los empresarios, y el establecimiento de nuevas empresas se reduce al 9%. Esto coincide con la caída del PIB, de la demanda de los hogares, la restricción de flujos de recursos de inversión internos y externos, el recrudecimiento de las condiciones en el mercado financiero internacional, el cierre de mercados para productos industriales de exportación (dirigidos al Pacto Andino), el proceso de devaluaciones o depreciación en cadena de la moneda y la agudización del proceso inflacionario muy por encima de los promedios históricos para el país.

Empero, se encuentra que un grupo significativo de empresarios, 45.3%, estima su situación financiera como favorable y lo que es más, para un 55.2% de las empresas, que sus ventas han mejorado. Esta heterogeneidad de respuestas sugiere la necesidad de un análisis más detallado del período. Por ahora bástenos mencionar que a partir de 1983 se han implementado una serie de medidas que implican cambios históricos en lo que concierne a política económica, como la estatización ("sucretización") de la deuda externa privada, la liberalización de mercados reales y financieros, etc., que pueden haber influido en forma diversa sobre el universo de industrias establecidas en el país.

4. Resumen de resultados y conclusiones

Primero, hemos identificado una serie de factores de carácter coyuntural con características particulares que revelan la operacionali-

dad de considerar tres subperíodos (1972-76, 1977-81 y 1982-86) al analizar la eficiencia o importancia de los incentivos de fomento industrial vigentes en el Ecuador a partir del boom petrolero.

Esta consideración nos lleva a argumentar que la dinámica que el sector industrial adquirió a inicios de los años 70, cuando se refortalece el esquema de incentivos, si bien fue favorecido por las prerrogativas que la Ley de Fomento Industrial otorga, tuvo en gran parte que ver con la expansión de la demanda efectiva hecha posible por los nuevos recursos petroleros, políticas de integración regional y endeudamiento externo. Cuando estos factores disminuyen en intensidad, los incentivos demuestran su ineficiencia y son incapaces de sostener el crecimiento industrial de los primeros años.

Segundo, hemos visto que considerados los factores coyunturales, al reducir gradualmente el nivel de agregación en el análisis se encuentra de todas maneras motivos para sostener que un desmantelamiento generalizado de incentivos corre el riesgo de afectar ramas de la producción industrial e industrias cuyo aporte directo e indirecto al desarrollo económico en general puede ser significativo. Aporte que desaparece al nivel agregado al que se han conducido la mayoría de estudios sobre los resultados del ensayo industrial ecuatorino.

Tercero, revisando el rol jugado por los diferentes incentivos a nivel de unidades de producción, se halla que el crédito en condiciones preferenciales constituye un elemento vital para el establecimiento empresarial; aunque no ha jugado un papel relevante en cuanto a lo que concierne a la localización regional de empresas. Una observación importante es que, según la opinión empresarial, el bajo costo del capital financiero, aunque lo facilite, no juega un papel significativo en la elección de tecnología avanzada ahorradora de mano de obra e intensiva en el uso de insumos y materia prima importada. Este rol, se le atribuye mayormente, a las Leyes de Protección Laboral y la rigidez en lo que respecta a posibilidades de racionalizar la utilización de mano de obra ante variaciones coyunturales.

La menor importancia relativa del costo del dinero en lo que atañe a una adaptación tecnológica apropiada a las condiciones nacionales, se ve favorecido por el elevado nivel de protección generado por los in-

centivos arancelarios, prohibiciones de importación, restricciones cuantitativas, etc., y la inelasticidad de la demanda a variaciones de precios para los productos industriales en el país; lo que permite un libre traspaso de cualquier incremento en costo a los precios del producto final.

Incentivos diversos que impliquen variaciones en los precios relativos, con el propósito de lograr la sustitución de insumos importados por nacionales, aunque para un 40% de los casos los insumos nacionales existan, se ven neutralizados por razones de calidad y problemas de abastecimiento oportuno.

Se encuentra que incrementos en el precio de la divisa, en lugar de incentivar una sustitución de insumos importados anticipa su adquisición y sobredimensionamiento de existencias. Aparte de la calidad y problema de abastecimiento de los insumos nacionales, esto parece estar ligado a regulaciones de comercio exterior que obligan a una adquisición a plazos de las importaciones; lo que impide al empresario prever el tipo de cambio futuro sobre el cual fija hoy el precio de su producto final.

Dado el grado elevado de dependencia de la industria nacional de insumos importados (el 80% de las importaciones nacionales son del sector industrial), lo observado puede explicar la posición negativa de industriales exportadores respecto al sistema de libre flotación del tipo de cambio o devaluaciones agresivas aplicados en el Ecuador durante los últimos años. Las devaluaciones o depreciaciones en cadena, se supone favorecerían al sector exportador en general. Sólo un porcentaje reducido (22.9%) de los exportadores se declaran a favor del sistema de libre flotación. Empero, este criterio parece estar relacionado con la eliminación simultánea de los Certificados de Abono Tributario (subsidio a la exportación) y del crédito preferencial ("suigéneris") a las exportaciones.

Los incentivos de comercio exterior otorgados mutuamente entre los países en integración regional no han jugado un papel relevante. Pero, más que al sistema en sí se causa a la incapacidad de los Gobiernos para mantener los acuerdos respectivos.

Finalmente, se observa que el grado de protección “ha existido siempre” para la mayoría de las industrias ecuatorianas, lo que refleja la rigidez del sistema. Esto no quiere decir, sin embargo, que no existan industrias que declaren su capacidad de competir aun en condiciones de libre mercado. En este caso se hallan industrias de las subramas elaborados de café, cacao, pescado, etc., intensivas en el uso de recursos domésticos. En condición favorable se encuentran también empresas pertenecientes a la agroindustria ecuatoriana.

El análisis realizado en esta investigación recoge una perspectiva estructural macroeconómica y una perspectiva empresarial microeconómica. De este cruce de informaciones entre recursos disponibles (asignación de incentivos) y necesidades empresariales (demanda de incentivos) se puede concluir lo siguiente:

- a) La restricción y encarecimiento del crédito constituyen una traba fundamental para el desarrollo de la industria. Puesto que los recursos son escasos, difícilmente se puede volver a la situación de los 70. En consecuencia, se sugiere una política diferenciada en la asignación de créditos que privilegie las actividades de mayor intensidad de uso de mano de obra, con mayores efectos encadenados de demanda de insumos nacionales, que limite el uso de divisas.
- b) El levantamiento indiscriminado de barreras arancelarias provocaría el colapso de una fracción significativa de la industria nacional. Puesto que un objetivo importante de la política económica es aumentar la productividad y reducir las alzas de precios se sugiere establecer políticas graduales de reducciones arancelarias que, principalmente, motiven una mayor eficiencia empresarial considerando en todo caso un período de maduración para la industria de menor desarrollo relativo en el país (insumos y maquinaria para la industria).
- c) La variación de los tipos de cambio, por lo menos en el corto plazo, se ha constituido en un factor decisivo para incrementar la incertidumbre empresarial y privilegiar actividades especulativas en lugar de inversiones productivas. Al respecto, podría convenir una recuperación del control estatal de las operaciones con divisas que provienen de las exportaciones tradicionales y buscar un sistema de asigna-

ción de las mismas en función de los objetivos prioritarios señalados en el párrafo a). Esta medida necesariamente implica un proceso de desburocratización de los institutos responsables y un mecanismo estable de revalorización de la divisa cuando los precios relativos internacionales varían.

- d) La inexistencia de instituciones adecuadas y suficientes en materia de investigación tecnológica y la rigidez de la Ley Laboral han fomentado la adopción de paquetes tecnológicos inspirados en las necesidades de países donde el factor trabajo es caro y relativamente escaso. Esta situación ha incrementado el uso de divisas por parte de la industria nacional. En cuanto a lo primero, se sugiere crear un fondo significativo de recursos para la investigación, especialmente en adaptación de tecnologías y empleo industrial de recursos nacionales inexplorados o de uso incipiente.
- e) La industria ecuatoriana tiene un alto porcentaje de capacidad instalada. Por lo tanto, los aumentos de la demanda interna no tendrían efectos automáticos de inflación en un período inmediato. En este sentido, políticas razonables de redistribución de ingresos en favor de los grupos no favorecidos pueden resultar altamente eficientes en la reactivación de la industria.
- f) Con los resultados de la investigación se comprueba una gran heterogeneidad interramas como intraramas, que desequilibran el desarrollo de la manufactura. Las pequeñas empresas y la artesanía en cada rama así como el sector de producción de insumos y maquinaria han mantenido o aun retrocedido en cuanto a su capacidad de enfrentar eficientemente la coyuntura. A menudo sus necesidades son de poca envergadura en cuanto a recursos, en consecuencia, parece también necesario, orientar recursos estatales hacia este sector.
- g) En fin, no escapa al análisis realizado que la bondad de las proposiciones anunciadas está en proporción directa a la voluntad de los actores sociales por compartir responsabilidades y sacrificios. Por lo tanto la existencia de un consenso social mínimo con participación de los agentes parece decisivo para avanzar soluciones a la crisis.

Bibliografía

- Abril, Galo, 1985, Política Monetaria y Desarrollo Industrial en el Ecuador (1970-1983), Quito, Banco Central.
- Adams, F., 1985, Industrial Policy for growth and competitiveness, Massachussets, D.C. Heath and Company.
- Fanjzylber, 1983, La industrialización trunca de América Latina, México, D.F. Nueva Imagen.

Anexo
CUADRO N° 1
Tasas de interés vigentes por tipo de operación (Nominales)
Período: 1970 - 1982

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Operaciones activas													
Tipo de interés legal	8	8	8	8	8	8				8	8	8	8
Tipo de interés convencional	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	15
Operaciones otorgadas Banco Central													
1. A Bancos Privados													
a. Redescuentos y Anticipos													
- Agrop. pesq. artes	5	5	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6
- Industriales	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
- Comerciales	8	8	8	8	8	10	10	10	10	10	10	10	10
b. Anticipos extraordinarios	5	5	5	5	5	7	7	7	7	7	7	7	7
c. Anticipos cubrir deficiencias encaje	10	10	10	10	10	12	12	12	12	12	12	12	12
2. A Banco Nacional de Fomento y Cooperativas													
a. Redescuentos anticipos													
- Agrop. pesq. artes, incluso ENAC	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3
- Pequeña industria	7	7	7	7	7	4	4	4	4	4	4	4	4
- Comerciales	8	8	8	8	8	10	10	10	10	10	10	10	10
3. A Corporaciones financieras públicas													
a. Redescuentos ind. y anticipos	9	9	9	9	9	7	7	7	7	7	7	7	7
b. Redescuentos FOPEX						4	4	4	4	4	4	4	4
4. A compañías financieras privadas													
Redescuentos y Anticipos	9	9	9	9	9	8	8	8	8	8	8	8	8

[illegible]

Anexo
CUADRO N° 1
(Continuación)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
8. Al sector público	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	
a. Gobierno central	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	
b. Gob. Prov. Municipios y otros													
Operaciones activas otorgan B.P.; C.F.N.													
Hasta por 360 días													
De más de 360 a 540 días													
De 540 a 2 años													
De más de 2 años													
Contrato crédito en cuenta corriente	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	
Sobregiros ocasionales	12	12	12	12	12	8	8	8	8	8	8	8	
CFN bajo FOPEX						8	8	8	8	8	8	6	
CFN redescuentos peq. ind. y artes						5	5	5	5	5	5	5	
a. Con la banca privada						3	3	3	3	3	3	3	
b. Con el BNF													
Operaciones activ. otorgadas BNF y Bco. Coop.													
Agropecuarias	8	8	8	8	8	9	9	9	9	9	9	9	
Pequeña industria y artesanía	10	10	10	10	10	9	9	9	9	9	9	9	12
Comerciales	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
A ENAC						4	4	4	4	4	4	4	12

Operaciones activas MECAM. F.F.

De las inst. finan. y corp. agric.	9	9	9	9	9	9
En operaciones superiores a 625.000				12	12	12
Prog. des. gan. 222-EC	12			12	12	12
En operac. prog. des. agropecuario 1459-EC						
a. A pequeños agricultores						11
b. Otros beneficiarios						14
En operaciones prog. des. rural						
Tungurahua 1644-EC						
a. A pequeños agricultores						11
b. Otros beneficiarios						14
En operaciones prog. des.						
urbano Guayaquil 1776-EC						
a. Préstamos de hasta 4 años						12
b. Préstamos de 4 a 7 años						13
c. Préstamos de 7 a 10 años						14
d. Préstamos de de 10 años						15

Fuente: Abril Ojeda 1985; p. 19

Anexo
CUADRO N° 2

Líneas de crédito que financian a los sectores:
agropecuario, de la construcción, industria,
pequeña industria y comercio

Línea	Destino	Tasa de re- descuento	Tasa de interés
1. Fondos finan. (rec. internos)	agricultura, pequeña indus- tria, pesca, ganadería.	13%	18%
2. Redes. comerc. prod. agrope.	almacenamiento maíz, arroz.	21%	flotante
3. Línea especial soya	comercialización soya	21% ¹	flotante
4. Acept. bancar. producc.	agríc. ganadera, peq. indust. indust. pesca	18%	2-3% de comisión
4. Acept. algodón	comercializ. algodón	18%	2-3% de comisión
5. Programa vivien. popular	construcción	18% ¹	23%
6. Ingenios azucareros	azúcar	21% ¹	flotante
7. Bonos de fomento agropecuario	agrícola, pecuario	18%	2-3% de comisión
8. Títulos hipotecarios	construcción	12%	23%
9. Línea especial pesca	actividad pesquera	21% ¹	flotante
10. Redes. Labort. larvas camarón	crías de larvas de camarón	21% ¹	flotante
11. Adquis. y almac. produc. agric.	café, cacao, productos del mar	21% ¹	flotante
12. Post. larvas camarón (FF)	adquis. (semilla) post. larvas	13%	18%
13. Redesc. construcción	construcción	18% ¹	23%
14. Labor. larvas camar. (FF)	pesca	13%	18%
15. Acep. banc. café y algodón ²	café, algodón	18%	2.3% de comisión
16. Redesc. comerciales ²	comercio	21% ¹	flotante
17. Redesc. comunes producc.	agrícola, ganadera, pesca, artesanía, industria.	21% ¹	flotante
18. Lab. larvas camar. BF	pesca	18%	2-3% de comisión
19. Acept. banc. comerciales ²	comercio	18%	2-3% de comisión

¹ En inversiones fuera de Quito y Guayaquil el redescuento es de 2 puntos menos.

² Líneas de crédito que operarán en base a recuperaciones hasta diciembre de 1986.

Fuente y Elaboración: Banco Central del Ecuador. Gerencia de Estudios Monetarios.





La discusión acerca de las políticas de industrialización en América Latina adquiere, una vez más, trascendental importancia frente a los numerosos desafíos que enfrentan los países latinoamericanos respecto a su desarrollo.

El replanteo del desarrollo latinoamericano debe ser considerado en una doble dimensión: externa e interna. En el primer caso se trata de pensar cómo superar el endeudamiento de los países de la región y reflexionar sobre las modalidades de inserción de América Latina en la economía mundial, habida cuenta de los cambios de orientación en los procesos económicos y la revolución tecnológica que se observa en los países centrales.

En el plano interno, los retos no son menos serios. Condiciones como la integración, ampliación del mercado, las reformas educacionales, las modernizaciones inducidas desde el Estado, que entre otras, dinamizaron el desarrollo de la región hoy están agotadas. Esto supone que los países del área deben realizar un gran esfuerzo creativo para salir del viejo camino del desarrollo, y, a pesar de los profundos desequilibrios sociales y económicos, intentar vías de crecimiento y desarrollo.