

## V. LA INDUSTRIA EN EL MUNDO

### V.1 La política industrial en el comienzo de un nuevo milenio

No será precisamente una fecha la que marque los profundos cambios que se están produciendo en materia de política industrial. De hecho, en los últimos tres décadas, los gobiernos han modificado, o la fuerza de los hechos los ha obligado a modificar, sensiblemente la perspectiva desde la cual encuadrar el problema. Bien podría afirmarse que éste fue un proceso de prueba y error, donde las más de las veces, los preconceptos e ideas del pasado quedaron sepultados por la dinámica propia de fenómenos tales como los avances en materia tecnológica, de información y comunicaciones, la consiguiente reducción de los respectivos costos y la desaparición de las barreras al comercio y la inversión.

De este modo, de las políticas destinadas a expandir los niveles de producción industrial en forma generalizada o sectorial, a nivel nacional o regional, se produce un desplazamiento hacia formas menos explícitas pero más efectivas y a la vez más sostenibles en el tiempo. En otros términos, lo que antes se conocía como “política industrial” pasó a llamarse “política de competitividad industrial”. Aun cuando en el nuevo esquema subsistan elementos del anterior, en el enfoque actual prevalecen las medidas de alcance amplio por sobre las de alcance sectorial en tanto que aspectos que anteriormente eran ignorados pasaron a tener un significativa importancia.

Pero debe también destacarse que este proceso no se desarrolló al mismo ritmo en las diferentes regiones y menos todavía de manera homogénea. En tal sentido, obsérvense las disparidades existentes en la materia dentro de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) -aun entre sus más avanzados integrantes o el replanteo del significativo activismo gubernamental luego de la crisis del sudeste asiático. Asimismo, la heterogeneidad en el desarrollo de medidas de competitividad industrial se debió a elementos tales como las diferencias en las políticas macroeconómicas, existencia de factores políticos, adecuación a marcos regulatorios de carácter supranacional y fundamentalmente a la naturaleza propia de las empresas que operan en las respectivas economías.

Desde esta última perspectiva, grandes empresas y Pymes (Pequeñas y Medianas Empresas) enfrentan una problemática totalmente diferente, aun cuando tanto unas como otras necesitan elementos comunes para operar con una razonable probabilidad de éxito - adecuada infraestructura (comunicaciones, caminos, energía), mano de obra capacitada, seguridad jurídica -. La capacidad de las autoridades para reconocer e implementar las medidas tendientes a allanar los obstáculos, que a veces se presentan como de naturaleza insalvable para las Pymes, es un elemento crucial que hace a su supervivencia.

En lo que resta del capítulo se abordará sucesivamente la nueva orientación de la política industrial, o mejor dicho de la política de competitividad industrial, en los países de la OCDE, una revisión de las causas del fracaso del activismo de política en el sudeste asiático y la problemática de las Pymes.

### V.2 El nuevo enfoque de política

Uno de los motivos por los cuales las políticas de industrialización de las pasadas décadas encontraban numerosos adherentes era los numerosos objetivos de política económica que se encontraban implícitos. Desde el fomento del desarrollo nacional y regional, la disminución del desempleo, hasta como medio para mejorar el balance de pagos y estimular el desarrollo tecnológico. Sin embargo, esta visión se fue modificando lentamente como resultado de tres factores. En primer lugar, los gobiernos, en la mayoría de las veces, fracasaron en su intento de elegir adecuadamente que sectores o empresas promover. Adicionalmente, como ello tenía un costo que se reflejaba tarde o temprano en los presupuestos, resultaba incompatible con el objetivo de lograr el equilibrio de las cuentas públicas. Por último y como consecuencia de la liberalización de las inversiones y el comercio, las empresas comenzaron a adoptar estrategias globales de forma tal que comenzaron a invertir en aquellos mercados que les brindaban mejores oportunidades en términos de materias primas, mano de obra capacitada, infraestructura y regímenes legales y regulatorios.

El fracaso de la política de “picking up winners”<sup>1</sup> dio lugar a otra en la que los objetivos prioritarios se concentraron en la generación de un contexto donde la actividad económica pudiera desenvolverse en forma más adecuada, en eliminar los obstáculos al comercio y la inversión y en desregular (o regular en caso necesario) en forma más efectiva. Se pasó así de una política focalizada específicamente en el sector/los sectores de interés a otra de alcance más amplio donde se priorizaban aspectos tales como la asistencia a la investigación y desarrollo de tecnología, la protección ambiental y la puesta en funcionamiento y crecimiento de nuevas actividades. Aun cuando la asistencia económica aún subsiste, ella se direcciona mayormente a la inversión.

En los países más avanzados, este proceso fue acompañado por la identificación y el posterior impulso de la denominadas “economías basadas en el conocimiento”, que consisten básicamente, en la producción, distribución y uso del conocimiento y la información<sup>2</sup>. En este sentido, durante los últimos años se ha acentuado la tendencia en la cual progresivamente las empresas basadas en la utilización de recursos físicos o materiales se encuentran perdiendo terreno a mano de aquellas de bienes y servicios de elevada tecnología, alto valor agregado, y muy especialmente, de servicios relacionadas con la manufactura de productos que se encuentran capacitadas para capitalizar la información. Como es lógico, estos elementos han potenciado los cambios en la forma en que los gobiernos “hacen” política industrial dado que en el presente, el manejo de la información y la introducción de medios de producción intensivos en conocimientos son claves para el logro de una mayor competitividad.

Queda claro entonces que así como en el pasado se interpretaba que la política industrial, de naturaleza activa, contribuía al logro del bienestar común, los medios para llegar a él en el presente han cobrado una nueva dimensión. Los gobiernos deben ahora formular su política nacional teniendo presente el contexto global lo cual implica, entre otras cosas, mejorar el contexto en el que se desenvuelve la actividad productiva y comercial, llegando en caso de ser necesario, a modificar el marco regulatorio vigente, alentar un mejor manejo de la administración corporativa, permitirles a las empresas extraer el máximo beneficio de la inversión “intangibles”, apoyar la creación de nuevas firmas y emprendimientos y atender, muy especialmente, las necesidades específicas de las pequeñas y medianas empresas (Pymes).

Implicito en la creación de un contexto favorable, se encuentra la generación de un adecuado marco competitivo<sup>3</sup>. Este asume una importancia crucial dado que su implementación en el sector servicios como telecomunicaciones, transporte, finanzas y distribución posee un positivo efecto derrame sobre el resto del sistema productivo a través de menores costos. Como es lógico suponer, este marco debe hacerse extensivo al resto de las actividades a través de la elaboración de leyes que aumenten la competencia. Adicionalmente, las autoridades deben fomentar y promocionar acuerdos internacionales para la integración de los mercados. Claro está, cuando existe un marco inadecuado, donde la existencia de las regulaciones impide el correcto funcionamiento de la actividad empresarial - mercados poco competitivos, excesiva injerencia estatal en la actividad económica, barreras a la inversión y al comercio, inadecuado marco regulatorio, entre otros factores- una significativa y amplia reforma del marco regulatorio se erige como condición necesaria, pero no suficiente, para sentar las bases de un adecuado contexto.

Un aspecto que ha cobrado particular importancia en los últimos años es el denominado “corporate governance” o administración corporativa. Por ello, se entiende las relaciones entre firmas, y entre estas y sus proveedores de recursos. Desde esta óptica, guardan particular importancia factores tales como la legislación bajo la cual se encuadra la actividad empresarial, las disposiciones relativas al funcionamiento de los mercados de capitales y la inversión, las normas contables y los regímenes impositivos. Ello no sólo es importante para las empresas,

---

<sup>1</sup> Elegir ganadores.

<sup>2</sup> Las empresas son en el presente más “información-dependientes” que nunca en la historia. La presión de la competencia ha forzado a muchas empresas a abandonar aquellas actividades accesorias para centrarse en sus respectivas actividades centrales. En este esquema, las empresas colaboran con otras en materia de desarrollo de productos, producción, compras de bienes y materias primas y marketing, adquiriendo gran parte de sus servicios de proveedores externos (terciarización). Dado el flujo de información que implican dichas actividades, especialmente con las empresas asociadas, proveedores y subcontratistas, la marcha de la empresa descansa en verdaderas redes de información.

<sup>3</sup> O generando condiciones que simulen condiciones de competencia en el caso de los denominados monopolios naturales.

radicadas y por radicarse, sino también para los inversos internacionales a la búsqueda de posibilidades de diversificación en la medida que el riesgo sea razonable y los retornos atractivos.

Por último, hasta no hace mucho tiempo la importancia de los bienes “intangibles”<sup>4</sup> era ignorada por los gobiernos. Aun cuando dicha situación se esta revirtiendo igualmente existen dificultades para que las empresas pueden capturar los efectos positivos de dichos bienes. Ello deriva en situaciones de bajos niveles de inversión y mala asignación de recursos por parte del sector privado.

Probablemente el cambio más importante en las estrategias de las firmas para mejorar la competitividad sea el **énfasis en la inversión en activos intangibles** (I & D y tecnología, habilidades gerenciales, empresariales y de los empleados, organización de los negocios, desarrollo de mercados y software). Los activos intangibles proveen a las firmas de las capacidades y la flexibilidad necesaria para sobrevivir y prosperar. Este cambio en las empresas es parte de un movimiento mayor hacia una economía más basada en conocimientos. A nivel de la empresa esto se manifiesta también en una relativamente mayor participación de actividades económicas “habilidad-intensivas” y “tecnología-intensivas”. Más ampliamente, el mecanismo central del nuevo modelo que está emergiendo es el de los rendimientos crecientes en conocimiento, a través de un amplio espectro.

El nivel absoluto de la inversión es importante, pero igualmente importante es la composición de la inversión. A pesar de que se ha producido una tendencia declinante de largo plazo en la participación de la inversión bruta fija dentro del PBI en la mayoría de los países de la OCDE entre 1960 y 1990, hay un creciente reconocimiento de una inversión creciente en activos intangibles, en gran parte no medida. Hay por lo menos tres razones por las que se necesita prestar más atención a las inversiones intangibles : las fallas del mercado, problemas de medición y manejo de las estadísticas a nivel de empresa y el sesgo de la política gubernamental hacia las inversiones en activos fijos. A principios de los 90, casi el 70% de todos los programas de los gobiernos de la OCDE dirigidos a la industria fueron destinados a la inversión. Pero las transferencias netas a la industria favorecieron a la inversión física más que a la intangible. Esto indica que la política de los gobiernos no ha apreciado plenamente la importancia clave de la tecnología, el conocimiento y la organización de los negocios para guiar su crecimiento, flexibilidad e innovación, o el rol declinante de los activos físicos y de las industrias tradicionales intensivas en inversión física. Las inversiones intangibles necesitan ser medidas, reportadas y contabilizadas más explícitamente para fortalecer su gerenciamiento interno y para que se puedan desarrollar guías externas confiables para los mercados de capitales y otras fuentes de recursos.

El desarrollo de las inversiones intangibles ha sido complementado por la expansión de los servicios y de la extensión del cambio organizacional. Los servicios empresarios han crecido a medida que las empresas han entregado a terceros actividades que antes se hacían internamente (a menudo para proveer servicios relacionados con los intangibles, como servicios técnicos o de software) ; también debido a que muchas empresas proveen servicios con los bienes que venden (por ejemplo, entrenamiento, software o servicios de reparación) y a que en muchas áreas de elevado crecimiento, los bienes y los servicios son complementarios (por ejemplo, servicios multimedia basados en las redes o protección ambiental).

Acompañando estos cambios ha habido un desvío hacia unidades más pequeñas y flexibles en la industria manufacturera y en muchas áreas de la economía, a menudo asociado con la tendencia al outsourcing y downsizing en firmas grandes.

La estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y de inversiones y un marco microeconómico sano, son de fundamental importancia para las empresas en el contexto de la globalización. Las políticas industrial y empresaria son necesarias para aumentar la eficiencia de los mercados, de tal modo que las empresas puedan prosperar y los beneficios resultantes puedan ser distribuidos ampliamente.

---

<sup>4</sup> Conviene recordar que los bienes intangibles tienen que ver con la producción, distribución y uso del conocimiento y la información y constituyen la base de las economías basadas en el conocimiento.

Aunque se reconoce que los mercados y las políticas para mejorar los mercados son usualmente las más efectivas para asignar los recursos, también se admite que hay circunstancias donde la acción estatal puede mejorar la distribución de los recursos y ser “cost-effective” y beneficiar el crecimiento agregado de largo plazo, como en el caso de las “fallas del mercado” (imperfecciones de los mecanismos que conducen a subinvertir en R & D o educación); “fallas del gobierno” (por ejemplo en el área donde la regulación no es necesaria) y en las “fallas del sistema” (por ejemplo en el funcionamiento de los complejos sistemas de ciencia, investigación, tecnología y recursos humanos que rodean a la investigación). Las comparaciones internacionales (o “benchmarking”) pueden ser una importante herramienta para identificar elementos del contexto de los negocios o de las políticas empresarias que necesitan reforma o mejoramiento.

A nivel de la firma, la competitividad en muchas industrias ha pasado de estar basada simplemente en factores de precios, a una competitividad basada mucho más en recursos intangibles estratégicos para lograr innovación de productos, una producción de alta calidad más flexible y nuevas formas de comercializar los productos. La competitividad, depende cada vez más del modo en que las firmas combinan tecnología, gerenciamiento, calificación de la mano de obra, organización empresaria y software para servir a los mercados e interactuar con clientes y proveedores. El rol principal de la política de competitividad es ayudar a establecer un amplio marco para la eficiencia de los mercados y corregir fallas del mercado que puedan retrasar la contribución de las empresas a un fuerte crecimiento de la economía y el empleo.

Por otra parte, los programas gubernamentales, como fuera mencionado, se concentran ahora mayoritariamente en apoyar la inversión. La competencia internacional para atraer inversiones toma muchas formas, incluyendo el apoyo estatal directo y los incentivos a las inversiones, tanto como la provisión de un contexto atractivo para los negocios. Actualmente, se acepta en forma creciente que los subsidios reducen la necesidad de innovar y adaptarse a los precios y las fuerzas del mercado, reduciendo la competitividad de largo plazo, mientras que al mismo tiempo distorsionan la competencia. La atención está ahora cambiando hacia la mejora en el contexto para los negocios. Esto incluye la disponibilidad de recursos humanos altamente calificados, la calidad de la investigación y de la infraestructura de negocios, eficientes comunicaciones y transportes, reglas simples para instalar empresas, regulaciones limitadas y predecibles y una carga impositiva razonable. Es importante remover las distorsiones sobre las decisiones de inversión inducidas por los impuestos.

Estos cambios ofrecen oportunidades para mayor eficiencia global, crecimiento y empleo, pero tienen considerables efectos estructurales y de ajuste. Los procesos de globalización y cambio tecnológico no son suaves. Si bien los beneficios exceden de lejos a los costos, ellos se otorgan a diferentes empresas y a diferentes individuos. En Europa, el desempleo ha afectado más a los trabajadores menos calificados. La actual situación de un elevado y persistente desempleo y la ampliación de las desigualdades salariales y de ingresos en muchos países de la OCDE, pone de relieve que los cambios estructurales asociados con la globalización y el cambio tecnológico son a menudo difíciles de absorber y que se necesitan respuestas abarcativas para asegurar que los beneficios de la globalización serán plenamente concretados y ampliamente compartidos.

### **V.3 Sudeste asiático y Japón: ¿un punto de inflexión definitivo?**

La crisis del Sudeste Asiático registrada en la segunda mitad de 1997 no sólo significó un duro golpe para las economías emergentes sino también para el enfoque que propugnaba una activa participación en la política industrial de los países en desarrollo. Lo cual no significa una total prescindencia de la órbita oficial en un área tan estratégica, sino una reasignación de su rol. Conviene analizar cuál era la situación en la región y hacia donde debería converger de ahora en más.

La etapa de fuerte expansión industrial en la región se caracterizó por la incidencia de tres elementos básicos: muy estrechos lazos entre el gobierno y el sector negocios - empresas y bancos -; una fuerte dependencia de las empresas del endeudamiento bancario como factor para impulsar su crecimiento y por último, la colaboración entre los grandes conglomerados industriales con la finalidad de apuntalar las inversiones en industrias altamente eficientes, desarrollar nuevos productos y mantener una fuerte presencia internacional.

Si bien para algunos el grado de apertura comercial fue otro factor determinante en el desarrollo industrial de la región, la realidad parece indicar que el compromiso de bajas barreras arancelarias y no arancelarias ha sido menor que el que se suponía. Por otra parte, la comunidad internacional siempre consideró con preocupación la agresiva política de exportaciones utilizadas por estos países y que muchas veces debieron ser contrarrestadas mediante medidas antidumping, aranceles compensatorios y restricciones “voluntarias” a las importaciones. De todas formas, esta misma agresividad exportadora dio lugar a prácticas de sobrefacturación, falsificación de despachos de exportación<sup>5</sup> y una sostenida tarea de “lobby” para que empresas no muy competitivas internacionalmente pudieran recibir subsidios específicos a fin de poder exportar.

Este último aspecto, una de las formas que asume el denominado “crony capitalism”<sup>6</sup>, parecería ser una de las raíces de la crisis regional. Tanto la significativa “burbuja” que se desarrolló en el mercado inmobiliario como la fuerte especulación cambiaria que tuvo lugar de inmediato, no deben ser interpretadas como causas sino como efectos de una irresponsable política crediticia que puso en evidencia los más que estrechos lazos entre autoridades, sector financiero y empresas<sup>7</sup> dando lugar a una ineficiente asignación de recursos y dificultades de recupero de créditos para las instituciones financieras.

Lo que constituía un sistema en el cual las autoridades políticas fijaban los objetivos, premios y castigos para el sector privado, y este a su vez compartía algunas de las responsabilidades del gobierno en el logro de determinadas metas en materia social y económica, fue derivando con el paso del tiempo en otro que, infectado por los nexos mencionados, dio lugar a la falta de previsibilidad y transparencia, elementos fundamentales para el crecimiento económico.

El gran interrogante que surge ahora es si estas economías se encuentran capacitadas para sentar reformas estructurales que prioricen el papel del estado. Al respecto, algunos de los puntos pendientes de la agenda pendiente para los gobiernos de la región están dados por:

I) El rol del estado en materia de bienes no transables es insustituible dado que estos bienes son críticos en el incremento de la productividad y mejora de la competitividad en los mercados internacionales. En Asia las inversiones en infraestructura llegaron a alcanzar en los últimos años 7% en términos del PBI frente al 4% en promedio para los países en desarrollo. Lo que confirma que el problema no radica en la magnitud de la inversión, sino el papel que el estado juega en la materia. En este sentido, debe cambiar su rol de proveedor de servicios a regulador de los servicios de infraestructura. Para ello deben sentarse las bases para evitar que las firmas privadas que ingresen como proveedoras tengan un poder de mercado no monopolístico de tal forma que no inhiban los beneficios de la privatización. Para ello, deben diseñarse nuevos marcos regulatorios.

II) En materia de competencia, sustituir las reglas domésticas por las reglas globales. En el sudeste de Asia la existencia de mercados competitivos fue variando con el transcurso del tiempo y aún hoy se encuentran fuertes diferencias entre los distintos países. Si bien es reconocido que la existencia de mercados con elevada concentración pueden estimular el crecimiento - dado que las firmas que gozan de ese poder<sup>8</sup> pueden utilizar los beneficios extraordinarios para investigación y de esta forma expandir la frontera tecnológica - , el actual consenso global es contrario a los objetivos y prácticas utilizados en la región. Sería deseable entonces, la completa armonización de la legislación local con los patrones internacionales aunque a priori, los distintos enfoques prevalecientes - a veces encontrados<sup>9</sup> - podrían llegar a dificultar la tarea.

III) Inversión extranjera directa: si bien la aversión hacia ella ha desaparecido o disminuido sensiblemente, el problema ahora es el opuesto: el de una excesiva y desgastante competencia

<sup>5</sup> Tanto la sobrefacturación como la falsificación de despachos de exportación eran “alentados” por la política oficial que monitoreaba los targets de ventas al exterior para otorgar, entre otros beneficios, créditos a tasas subsidiadas.

<sup>6</sup> Capitalismo “amiguista”.

<sup>7</sup> El poderío de los intereses existentes se pone en evidencia por el lento avance del proceso de reestructuración.

<sup>8</sup> O también las relaciones contractuales entre empresas pueden reflejarse en medidas que incrementen la eficiencia. Pero ello puede dar lugar a barreras para el ingreso de otras firmas al mercado.

<sup>9</sup> Tómese como referencia la reciente fusión entre las empresas estadounidenses Boeing y McDonnell Douglas, aprobada por las autoridades de ese país pero rechazada por la Comisión Europea.

para atraer recursos desde el exterior<sup>10</sup>. A fin de evitar una situación como la presente, se está discutiendo en distintos foros multilaterales la armonización de reglas que reduzcan la discriminación contra los inversores extranjeros pero que a su vez, también limiten la competencia por las inversiones entre países.

IV) Derechos de Propiedad Intelectual: hasta hace unos años se sostenía que la rápida difusión de conocimientos hacia los países en desarrollo era conveniente, especialmente en áreas tales como alimentación y salud. Pero esta realidad ha cambiado y en la actualidad, luego de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, la violación a los derechos de propiedad intelectual es meritoria de sanciones por parte de la Organización Mundial de Comercio. La adopción de los estándares internacionales en la materia sería lo más aconsejable. Lo mismo debería ocurrir en dos campos que hasta no hace mucho eran objeto de controversia: medio ambiente y laboral. Aunque en forma lenta, la tendencia global apunta a la convergencia en un conjunto de reglas uniformes.

#### V.4 Mirando desde abajo: la realidad de las Pymes

En los países de la OCDE las pequeñas y medianas empresas (Pymes) representan casi el 95% del total de empresas y generan entre el 60% y el 70% de los puestos de trabajo. Esto bastaría por sí sólo para describir su importancia dentro de dicha organización y además podría llevar a suponer que debido a su localización en las economías más avanzadas, su existencia se encuentra exenta de las dificultades que deben afrontar sus pares de los países en desarrollo. Claro esta, nada más lejano a la realidad que la última afirmación.

Menos de la mitad de las Pymes de la OCDE sobrevive por un período superior a los 5 años y sólo una fracción de ellas logra transformarse en empresas de elevado crecimiento, capacitadas para realizar importantes aportes en materia de crecimiento de la productividad y generación de empleo. Generalmente su producción se encuentra dirigida al mercado doméstico. A mediados de la década del 90 se estimaba que las Pymes contribuían con una cifra ubicada entre el 25% y 35% de las exportaciones totales de manufacturas y, de éste total, sólo el 25% podía considerarse como internacionalmente competitivo.

Teniendo en cuenta los factores citados, ¿cómo puede una empresa de estas características salir adelante si a las dificultades mencionadas se le agregan las presiones propias del proceso de globalización?. Para que ello ocurra deberían darse dos condiciones: eliminarse los impedimentos de acceso al mercado y generar un contexto donde las Pymes están posibilitadas de introducir mejoras de calidad en sus productos, lograr competitividad en materia de costos y contar con prácticas de management acordes con sus necesidades. Básicamente, se reconocen entre otros, los siguientes obstáculos:

**D) Financiamiento:** las regulaciones que afectan la disponibilidad de capital pueden afectar desfavorablemente el desenvolvimiento de las Pymes. La mayoría de las veces, las pequeñas empresas se ven obligadas a utilizar como fuente de financiamiento sus beneficios y en oportunidades los recursos de sus propietarios. Por otra parte, las regulaciones pueden afectar el atractivo de iniciar una nueva actividad o el tipo de instrumentos financieros utilizados (por ejemplo créditos de corto plazo cuando serían más recomendables los de largo plazo). Otro aspecto a ser tenido en cuenta es el de las regulaciones impositivas que en oportunidades sólo visualizan la perspectiva de las grandes empresas.

En lo que respecta al financiamiento propiamente dicho, y en particular para aquellas empresas basadas en el uso intensivo de tecnología, se sugiere el uso de "venture capital" dado que la mayoría de las veces las Pymes no cuentan con el colateral necesario como para hacer frente a un préstamo bancario. Sin embargo, para la provisión de este tipo de capital de riesgo no son pocos los países que desalientan o directamente bloquean el aporte por parte de los fondos de pensión, compañías de seguro y otro tipo de inversores institucionales.

---

<sup>10</sup> No siempre la inversión extranjera directa genera efectos positivos que se difunden rápidamente al resto de la economía. Tal es el caso de determinados sectores manufactureros en Malasia que no tienen efecto alguno sobre servicios financieros o infraestructura.

De todas formas, en el supuesto de que las Pymes pudieran acceder al crédito, los requerimientos en materia de trámites, presentaciones y elaboración de estados contables pueden llegar a ser muy costosos y simultáneamente las instituciones evaluadoras rechazarlos por falta de transparencia y estandarización (las mismas condiciones pueden atentar contra la colocación de acciones en el mercado accionario). En especial, los bancos no se encuentran siempre capacitados para evaluar el potencial de crecimiento de las pequeñas y medianas empresas. En oportunidades, las instituciones bancarias solicitan un colateral en activos físicos y/o bienes tangibles o registros de ventas pasadas o un volumen de negocios que las Pymes no poseen.

**II) Acceso al conocimiento y “know how”:** en esta área, las regulaciones oficiales pueden influir el clima general para la innovación y el cambio tecnológico. Los gobiernos, en particular, pueden crear un marco general favorable a la innovación, a través de una adecuada legislación en materia de derechos de propiedad intelectual<sup>11</sup>, o facilitando la cooperación entre los organismos oficiales de investigación y las Pymes a fin de estimular la innovación y la adopción de nuevas tecnologías.

Salvo caso particulares, las Pymes no cuentan con equipo, infraestructura o personal para realizar las investigaciones requeridas. Por otra parte, existe un serio problema de incentivos. No siempre a los investigadores gubernamentales se les reconocen sus patentes ni existe compensación monetaria por sus hallazgos. Además algunas legislaciones les tienen vedada la iniciación de actividades empresarias que exploten sus descubrimientos.

Sin embargo, el reconocimiento de estos problemas ha generado un cambio en la óptica estatal a punto tal que la mayoría de los países de la OCDE se encuentra realizando cambios en su legislación. En el caso de Estados Unidos, se dispuso que las agencias públicas de investigación asignen parte de su presupuesto a actividades de investigación y desarrollo para las Pymes.

Los estándares técnicos en numerosas oportunidades inhiben el ingreso de las Pymes a nuevos mercados, especialmente cuando se trata de mercados en el exterior. En este sentido sería importante lograr acuerdos internacionales de armonización y de reconocimiento mutuo a fin de que las Pymes pudieran adaptarse con mayor facilidad a las diferentes especificaciones de los productos.

**III) Recursos Humanos:** las regulaciones que afectan a los empleados y la falta de flexibilidad laboral pueden llegar a entorpecer en forma directa la puesta en marcha y el funcionamiento de las Pymes, entre otros motivos, inhibiendo la reasignación y el despido de personal, condicionando el pago de horas extras u obstaculizando la contratación de trabajadores “part time”. En otras oportunidades, puede resultar difícil y costoso para las Pymes cumplimentar toda la legislación para contratar y despedir personal, cumplir con los beneficios sociales establecidos y las condiciones de trabajo. Por ejemplo, en materia de programas de retiro, pensiones y beneficios en materia de salud la legislación en muchos países de la OCDE beneficia claramente a las grandes empresas por sobre las pequeñas y estas se ven con frecuencia imposibilitadas de cumplir a menos que terminen agrupándose.

En materia de remuneraciones, la utilización de las “stock options”<sup>12</sup>, que se considera una herramienta válida para recompensar a los trabajadores en aquellas Pymes de gran potencial que se inician o se encuentran en proceso de crecimiento, se encuentra vedada por ley.

## V.5 Estados Unidos

La producción industrial fue uno de los pilares en los que se sustentó el prolongado ciclo expansivo de la economía estadounidense en la presente década. Desde el año 1992 hasta la fecha - considerando el promedio del Índice de Producción Industrial a octubre de 1999 -, la

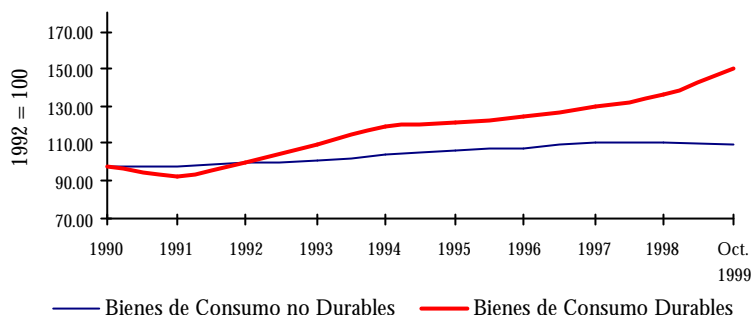
<sup>11</sup> Para las Pymes tecnológicas, los derechos de propiedad intelectual (IPR) constituyen gran parte de sus activos. En algunos países, el procedimiento a seguir para resguardar los IPR son extremadamente largos y muy costosos. Adicionalmente, los costos de mantener una patente y defender los propios derechos en un juicio pueden llegar a ser prohibitivos lo que trae como consecuencia que las Pymes se abstengan muchas veces de patentar un producto o proceso.

<sup>12</sup> Por este mecanismo se le da la oportunidad al trabajador de ejercer una opción para la compra de cantidad estipulada de acciones de la empresa a un precio muy ventajoso.

producción industrial muestra una tasa de crecimiento promedio frente al año anterior de 4.2%. Sin embargo, si se la desagrega sectorialmente se observa que este crecimiento no ha sido uniforme. Dentro de los bienes de consumo, con un crecimiento promedio anual de 2.2% entre 1992 y 1999, los durables han registrado un crecimiento promedio más que significativo, 5.8% por año, en tanto que los no durables lo hicieron a una tasa mucho más moderada, sólo 1.3% al año.

**Gráfico V.1**

**EE.UU.: Índices de Prod. Industrial, Bienes de Consumo Durables y no Durables**



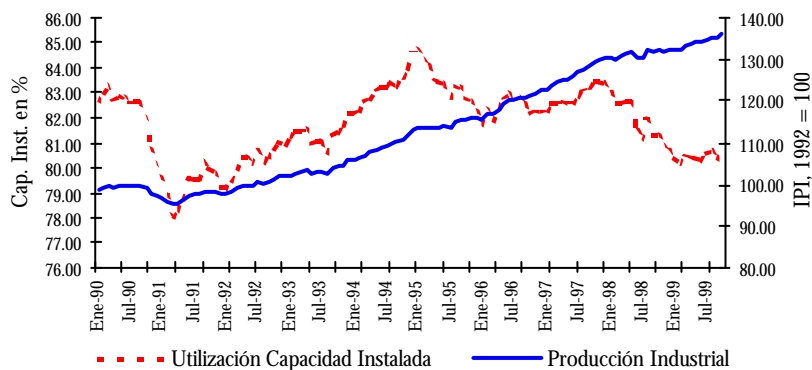
**Fuente:** Board of Governors, Federal Reserve.

Entre los bienes de consumo durables los rubros más destacados son ocupados por Productos Electrónicos y Automotores con 13.5% y 6.0% de crecimiento promedio anual respectivamente. Los sectores que menor crecimiento muestran pertenecen a bienes de consumo no durables: Alimentos y Tabaco 1.4%, Papel y Productos de Papel 0.4% y Vestimenta -0.8%.

Otra característica sobresaliente de este proceso de expansión esta dada por la evolución de la producción industrial en relación a la utilización de la capacidad instalada. Mientras que la primera ha gozado de un crecimiento sostenido desde el primer trimestre de 1991, la segunda muestra un comportamiento errático. Cae hasta marzo de 1991 para alcanzar un pico hacia fines de 1994. Retrocede para amesetarse entre junio de 1996 y fines de 1997, fecha a partir de la cual vuelve a bajar ostensiblemente. En parte, este comportamiento bien podría haber sido inducido por la política de tasas seguida por la Reserva Federal - en febrero de 1995, el organismo monetario resolvió elevar la tasa de Fondos Federales en 50 puntos básicos de 5.50% a 6.00%-. El resto estaría denotando el efecto de las sucesivas crisis que afectaron a la economía mundial dado que entre 1997 y 1999 se sucedieron la crisis asiática, el default ruso y la devaluación del real. De esta forma, proyectos que fueron concluidos no habrían llegado a ponerse en funcionamiento como consecuencia de la incidencia que los factores externos tuvieron sobre las expectativas del sector empresario.

**Gráfico V.2**

**EE.UU.: Evolución de la Capacidad Instalada y Producción Industrial**

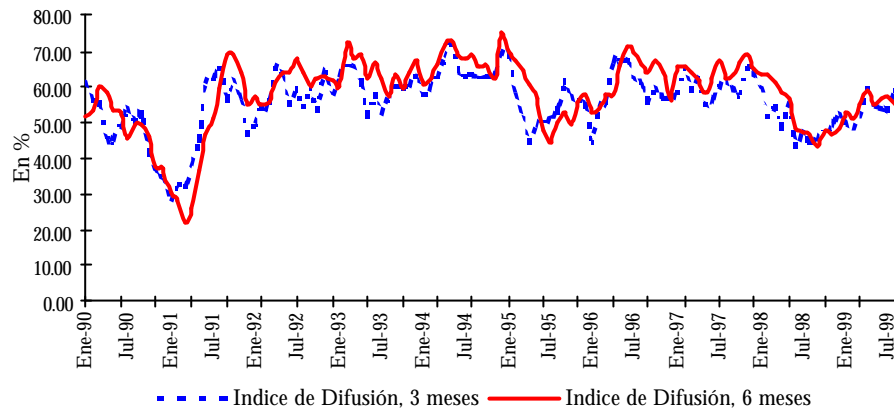


**Fuente:** Board of Governors, Federal Reserve.

Para tratar de inferir que puede ocurrir en el corto plazo con la producción industrial en los Estados Unidos se conveniente observar qué está ocurriendo con los índices de difusión. Los Índices de Difusión de la Producción Industrial se calculan como el número de series que sufren incrementos en el lapso considerado (3 y 6 meses) más un medio de las que no sufren cambios sobre el total de series, expresadas en porcentaje.

Gráfico V.3

EE.UU.: Evolución de los Índices de Difusión de la Prod. Industrial, a tres y seis meses



Fuente: Board of Governors, Federal Reserve.

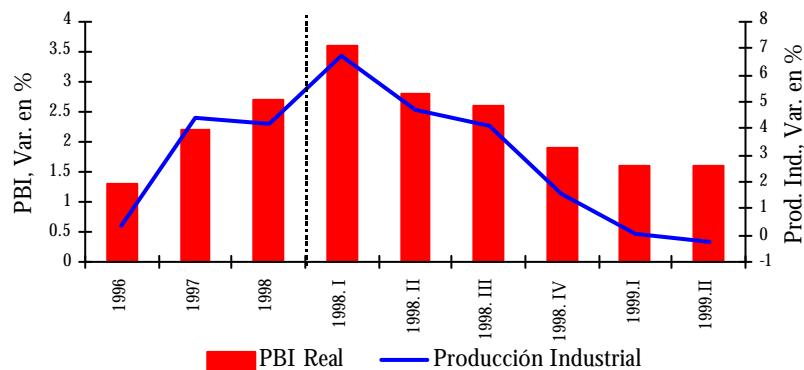
Al respecto, se aprecia que luego de desacelerarse hasta alcanzar un mínimo a fines de 1998, ambos índices de difusión se recuperan durante 1999 pero sin alcanzar los niveles vigentes durante 1996 y 1997. Ello representaría un claro indicio de que las tasas de crecimiento de la producción industrial habrían ingresado en un proceso de desaceleración dado que lo ello estaría ocurriendo en gran parte de los rubros que la componen.

## V.6 La producción industrial en Europa

Luego de un tímido aumento del 0,4% en 1996, la producción industrial de los once países de la Eurozona, integrantes de la Unión Monetaria Europea (EMU), tuvo un crecimiento sostenido en 1997 (4,4%) y 1998 (4,2%). Sin embargo, esta tendencia favorable comenzó a revertirse a partir del segundo trimestre del año pasado. En el primer trimestre de 1998, la tasa de variación anual de la industria fue del 6,7%, pero luego fue descendiendo hasta un mero 0,1% en el primer trimestre de 1999 y ya en el periodo abril-junio mostró una baja del 0,2%.

Gráfico V.4

Eurozona: Evolución del PBI y la Producción Industrial



Fuente: CEP en base a Boletín Mensual del BCE, Febrero y Octubre 1999.

La utilización de la capacidad instalada siguió una evolución similar: del 80,6% en 1996 subió al 83,7% en tercer trimestre de 1998, para caer al 81,7% en el mismo período de 1999. Pero esta caída de la actividad productiva no afectó a todos los países europeos por igual. La baja promedio del EMU en el segundo trimestre de 1999 se vio influenciada por los índices de Bélgica (-2%), Alemania (-0,9%) e Italia (-2,8%). Pero ya en el cuarto trimestre de 1998, Italia (-2,7%), Países Bajos (-0,1%) y Austria (-1,5%) mostraban un retroceso. En contraste, Finlandia (5,2%), Francia (0,7%), Irlanda (8%), Portugal (2,3%) y España (2,4%), aún mantenían tasas positivas en el segundo trimestre de 1999, aunque de menor intensidad que las de un año atrás. Respecto a la utilización de la capacidad instalada, en el tercer trimestre de 1999 sólo Irlanda registró un aumento frente al mismo período del año anterior; en Francia se mantuvo en el mismo nivel y en los demás países disminuyó.

**Cuadro V.1**  
**Unión Monetaria Europea: producción industrial según países**  
**Tasas interanuales de variación en %, ajustadas por día de trabajo laborables**

Per.	Bélg.	Alem.	Finl.	Fran.	Irl.	Italia	Lux.	P. Baj.	Austr.	Port.	Esp.	EMU
1996	0.5	0.6	3.7	0.2	8.0	-1.9	-1.9	3.8	0.9	5.3	0.7	0.4
1997	4.7	3.5	9.2	3.8	15.3	3.9	7.2	2.6	5.6	2.6	6.8	4.4
1998	3.4	4.2	7.9	4.5	15.7	1.0	4.5	1.1	3.3	5.7	5.4	4.2
98. I	4.9	6.9	10.4	7.6	16.7	4.7	10.1	1.6	5.6	5.7	10.2	6.7
98. II	4.8	4.3	9.1	4.8	15.1	1.9	4.5	1.6	6.4	6.1	3.6	4.7
98. III	2.1	4.4	7.7	3.4	15.6	0.5	3.4	1.1	3.5	6.8	5.2	4.1
98. IV	1.7	1.5	4.4	2.3	15.3	-2.7	0.4	-0.1	-1.5	4.2	3.0	1.6
99. I	-1.5	-0.8	5.7	0.8	9.1	-1.6	s/d	-0.4	s/d	3.1	1.3	0.1
99. II	-2.0	-0.9	5.2	0.7	8.0	-2.8	s/d	0.0	s/d	2.3	2.4	-0.2

Fuente: Deutsche Bundesbank, Monthly Report, October 1999.

**Cuadro V.2**  
**Unión Monetaria Europea: utilización de la capacidad instalada**  
**Sector Manufacturero, como % de la capacidad total, ajustadas por estacionalidad**

Per.	Bélg.	Alem.	Finl.	Fran.	Irl.	Italia	Lux.	P. Baj.	Austr.	Port.	Esp.	EMU
1996	79.5	82.2	83.3	83.6	77.2	76.5	79.0	83.8	80.2	78.9	77.1	80.6
1997	81.6	83.5	87.2	83.7	76.2	76.7	82.8	84.4	82.0	81.0	78.5	81.5
1998	82.6	85.4	88.5	84.9	76.6	78.3	87.8	85.3	83.7	81.4	80.4	83.1
98. II	82.9	85.5	88.9	85.4	76.8	78.6	87.6	85.9	84.3	83.1	80.6	83.4
98. III	83.0	85.8	89.9	85.7	76.4	79.3	87.5	85.1	83.8	81.0	81.0	83.7
98. IV	82.3	85.4	87.2	84.9	77.6	77.3	88.2	84.6	82.7	81.4	80.6	82.8
99. I	79.6	84.3	85.1	85.2	73.1	76.0	85.5	84.1	82.0	81.2	80.8	81.9
99. II	80.8	83.7	86.5	85.7	73.2	76.3	83.1	84.3	81.4	80.2	80.0	81.9
99. III	81.5	83.6	86.3	85.7	78.4	75.9	84.6	83.8	81.0	80.5	79.5	81.7

Fuente: Deutsche Bundesbank, Monthly Report, October 1999.

A nivel de sectores, las cifras muestran tasas crecientes de aumento entre 1996 y 1998 para bienes de capital y bienes de consumo duraderos. Pero los bienes intermedios y bienes de consumo no duradero, comenzaron a exhibir un debilitamiento en su ritmo de expansión a partir de 1998. Analizando la evolución de los datos mensuales, se aprecia para todos los sectores una tendencia más lenta en las tasas de crecimiento a partir de junio de 1998. La mayor variación interanual de los bienes de capital se registró en marzo de 1998 (11,2%); de los bienes de consumo duradero, en mayo de 1998 (12,4%), al igual que en los bienes de consumo no duradero (4,3%), mientras que la de los bienes intermedios tuvo lugar en enero de ese año (7,6%).

**Cuadro V.3**  
**EMU: producción industrial discriminada por sectores**  
**Índice y tasas interanuales de variación en % en base a series ajustadas por la cantidad de días laborables**

Período	Total, excluye Construcción 1995 = 100	Manufacturas				
		Bienes Intermedios	Bienes de Capital	Bs. de Consumo Duradero	Bs. de Consumo no Duradero	
1995	100.0	3.5	2.6	7.3	-1.1	1.8
1996	99.9	0.1	-0.1	1.6	0.1	-0.2
1997	103.6	5.0	5.4	4.8	2.7	2.6
1998	107.2	4.7	3.9	6.7	6.3	1.4
Enero 1998	107.0	7.7	7.6	8.1	5.8	2.2
Febrero	107.8	6.9	7.1	8.0	8.6	1.1
Marzo	108.1	7.3	7.1	11.2	11.1	0.8
Abril	108.2	3.8	3.4	5.0	5.5	0.8
Mayo	109.0	7.7	6.1	10.4	12.4	4.3
Junio	108.2	3.7	3.2	4.7	6.4	1.4
Julio	110.0	4.8	3.6	7.8	6.5	2.6
Agosto	109.0	5.0	3.7	7.0	7.7	2.3
Setiembre	109.7	3.7	2.5	5.9	5.7	0.7
Octubre	109.8	2.8	1.3	5.6	8.0	0.2
Noviembre	109.6	2.1	1.4	4.6	4.3	-0.1
Diciembre	108.3	-0.7	-1.8	2.3	0.5	-1.2
Enero 1999	109.2	1.1	-0.4	3.9	3.9	0.9
Febrero	108.7	-1.4	-1.6	-0.1	0.9	-0.5
Marzo	109.5	-0.3	-0.3	-1.2	-0.2	1.7
Abril	108.7	-1.0	-1.7	0.2	-1.3	-0.4
Mayo	109.3	-1.0	-1.4	-0.9	0.9	-0.5
Junio	109.9	0.5	0.2	0.5	1.6	0.5
Julio	110.0	-0.1	0.0	-1.4	-0.5	0.5

Fuente: CEP en base a datos del Boletín Mensual del BCE, Febrero y Octubre de 1999.

## V.7 Los sectores industriales y el contexto internacional

La **industria petroquímica**, además de estar entre las más globalizadas, es una de las más grandes inversoras en grandes proyectos de capital, con inversiones por alrededor de US\$ 300 billones por año, y sus productos proveen a otros sectores desde la construcción a los autos. Después de varios años de depresión, el sentimiento general del sector está empezando a mejorar. Las señales indican que se está en el fondo del ciclo y la producción de etileno y polietileno en los próximos años crecería a una tasa del 5% anual.

Nova Chemicals, el principal fabricante de productos químicos de Canadá y tercer productor mundial de poliestireno, está levantando una planta de US\$ 1.500 millones que será la más grande productora de etileno y polietileno del mundo, dos de los productos básicos de la industria química global. El proyecto, que es un joint venture con BP Amoco, Union Carbide y otras compañías, entrará en producción en el 2000. La empresa tomó la decisión sin importarle los problemas que han golpeado a la industria química mundial en los dos últimos años, desde la crisis del Sudeste Asiático de 1997. Esta crisis redujo los márgenes operativos casi a los niveles más bajos de la historia. A pesar de todo, la industria está rebotando, ayudada por la recuperación de la demanda de Asia.

En meses recientes, los signos de recuperación en Asia han coincidido con bajas tasas de interés en Europa continental, que han estimulado un firme crecimiento económico sin muchas preocupaciones en el frente inflacionario. Al mismo tiempo, la economía de EE.UU. continuó expandiéndose, a pesar de que lo hizo a tasas más bajas que en la primera parte de la década.

Algo similar ocurre en la **industria siderúrgica**, otra industria indicadora de tendencias más amplias de la demanda. De acuerdo con estimaciones de una consultora metalúrgica, la producción global de acero comenzará a recuperarse este año del shock provocado por la crisis asiática. Este 1999 la producción de acero crudo es probable que ascienda a 760 millones de toneladas, 2% abajo de las 775 millones de toneladas del año pasado, pero bien arriba de las proyecciones anteriores realizadas por la consultora. Detrás del optimismo se encuentran indicadores de mayor demanda de acero en países como China, Corea y Japón. Se estima que

los productores asiáticos producirán 298 millones de toneladas este año, lo mismo que el año pasado, pero esta cifra aumentará significativamente en los próximos años.

Tales signos de crecimiento deberían alentar una mayor demanda por **equipos de producción de acero**, de proveedores tales como SMS de Alemania, VA Tech de Austria y Danielli de Italia. Todas estas compañías fueron golpeadas en los últimos años por los problemas que afectaron a los productores de acero. Pero los signos de mejora en el sector de **ingeniería y de los proveedores de bienes de capital**, todavía se mantienen débiles. Mientras el gigante de ingeniería suizo ABB, ha dado en los últimos meses un cuadro relativamente favorable de las condiciones de la demanda mundial, Caterpillar, el mayor productor mundial de **equipos de movimiento de tierras**, se muestra cauteloso. La empresa advirtió recientemente sobre la lentitud en las ventas de grandes máquinas en el corriente año, atribuyéndolo a las deprimidas condiciones de los sectores de energía y minería, que son clientes importantes.

En **maquinaria agrícola**, otra área de equipo pesado, el sector continúa metido en problemas profundos como resultado de la debilidad de las órdenes de los productores agrícolas de todo el mundo, que se han visto afectados por los bajos precios de los "commodities" agrícolas. Deere, de EE.UU., el mayor productor de tractores del mundo, anunció podas en su producción para enfrentar los efectos de la floja demanda. La empresa espera que la demanda de maquinaria agrícola en EE.UU. caiga entre 30% y 35% en 1999, mientras que a principio de año había estimado la baja entre 25% y 30%.

En los mercados automotores más grandes del mundo, la **industria automotriz** ha confundido a la mayoría de los pronosticadores al continuar mostrando impresionantes incrementos en las ventas. Después de tres años de firme aumento de la demanda, la mayoría de los productores que venden en el mercado de EE.UU. y de Europa están disfrutando de mercados animados. Las ventas de vehículos livianos en EE.UU., incluyendo pick-up y vehículos deportivos, se espera que superen los 16 millones de unidades en este año, frente a 15,5 millones en 1998. Las ventas europeas están proyectadas para alcanzar los 14,5 millones de unidades, un 9% más que en el año anterior, debido a que una combinación de bajas tasas de interés y un aumento del ingreso disponible alentó la demanda de los consumidores.

En vehículos comerciales, el cuadro aparece igualmente alentador. Las ventas de camiones pesados en EE.UU. podrían saltar de 255.300 unidades en 1998 a 300.000 este año, mientras que en Europa se mantendrían las ventas en alrededor de 205.000 camiones. El mercado de ómnibus, a pesar de ser más pequeño en términos de volumen, se muestra también relativamente saludable, en la medida que las presiones por menores emisiones y los nuevos vehículos de piso bajo fuerzan a los operadores de flotas a ordenar nuevas unidades.

Sin embargo, las sólidas condiciones de los mercados de Europa y EE.UU. son ilusorias, porque los márgenes de ganancia permanecen bajos debido a la presión de los consumidores sobre los precios y al desafío de nuevos entrantes al mercado minorista, especialmente los vendedores por internet. Estos factores evitaron que los industriales pudieran quedarse con toda la ganancia correspondiente al aumento de volumen. Los industriales están dando señales de que es poco probable que el mercado se mantenga en los presentes niveles. Empresas como Ford y General Motors han estado acumulando liquidez ante las expectativas de una inminente caída del mercado. La pregunta fundamental ahora es saber si los mercados de Europa y EE.UU. han alcanzado o no su pico.

El demanda de los países emergentes no parece que pueda compensar una baja en los mercados de los países desarrollados. A pesar de que ha habido signos de una modesta recuperación en la región de Asia-Pacífico, cualquier crecimiento en 1999 no podrá compensar las caídas de 1998. Standard & Poor's está proyectando un incremento de ventas del 5,2% a casi 4,9 millones de vehículos. Si bien puede parecer alentador, en realidad resulta despreciable si se lo compara con el 50% de caída que se vio el año pasado en algunas partes de la región. Al mismo tiempo, la volatilidad de la economía brasileña se espera que haga caer un 30% las ventas en 1999. El panorama en Europa del Este en el mejor de los casos es mixto, y los problemas de Rusia han arrastrado a muchos de sus vecinos.

Los fabricantes mundiales de autos no pueden sentirse cómodos con el casi récord de ventas de los países desarrollados, ya que en cuanto aflojen las ventas, la producción, los precios y las ganancias podrían caer rápidamente. Ford y GM están teniendo en Europa una rentabilidad

débil desde hace tiempo en sus operaciones manufactureras. Otras presiones externas podrían golpear más sus márgenes de rentabilidad. La mayor amenaza surge de la Comisión Europea, ya que a fin de año y durante dos años, Bruselas revisará las excepciones del bloque, que les permiten a los fabricantes de autos evitar la ley antimonopolio vendiendo y distribuyendo autos a través de sus concesionarios cautivos. Si tal como se espera, la Comisión abandona el sistema, se producirá una revolución en las ventas minoristas de autos. Los fabricantes podrían perder su control del mercado europeo y los precios podrían caer en los mercados de mayor venta como Alemania y Gran Bretaña. A medida que los precios cayeran, las automotrices más débiles se verían más expuestas a un "takeover", incitando a una nueva ola de concentración en la industria.

La mayor parte de los fabricantes encontraría difícil compensar esta pérdida incrementando los precios en EE.UU. porque en ese país ya hay mucha competencia. Por otra parte, es improbable que los volúmenes de venta de Asia y América Latina contribuyan significativamente en el corto plazo. Este efecto podría coincidir con el aumento de costos que seguramente se producirá cuando las fábricas deban cumplir con las nuevas metas de emisión fijadas por las autoridades y tengan que invertir mucho en el desarrollo de una nueva tecnología de combustibles. Una nueva legislación en el reciclado de autos y camiones podría aumentar más aún los gastos operativos.

La presión impuesta por los precios más bajos y el incremento de costos podría conducir a una mayor polarización dentro de la industria. Las empresas que fueran incapaces de financiar nuevos desarrollos tecnológicos o aguantar las bajas de precios, estarían expuestas a ser absorbidas por empresas con mayor liquidez. Estas empresas buscarían reducir sus costos para acompañar la baja de precios, comprando concesionarias y aumentando su presencia en áreas como crédito y servicio para mejorar sus márgenes.

La **industria del aluminio** está mucho más saludable que seis meses atrás. Tanto la demanda como los precios han subido. Este sector fue sacudido por dos grandes fusiones: la oferta de Alcoa por Reynolds y la triple fusión de Alcan, Pechiney y Algroup. También se esperan otras aunque de menor tamaño. La demanda de aluminio tiene la ventaja de tener una tendencia de largo plazo cercana al 2,5% anual. Sin embargo, los precios han estado cayendo en el largoplazo, jaqueados por la competencia de los metales tradicionales como el acero y los nuevos competidores, como es el caso de los plásticos. A nivel mundial, los grandes sectores consumidores están pasando por un buen momento. De los 25,4 millones de toneladas consumidas en 1998, el 27% correspondió al sector transporte, el 19% a construcción y un porcentaje igual, a envases.

El uso de aluminio en **autos, camiones y ómnibus** ha estado aumentando a más del 5% anual. Pero la **construcción** fue la que absorbió la mayor parte del aumento del consumo. En ningún lugar ha sido esto más evidente que en EE.UU., donde la fortaleza de la economía ha expandido la construcción residencial y no residencial. El valor de las ventas de aluminio en ese país aumentará un 4% en 1999 y un 2% en el año 2000. A pesar de que la construcción de nuevas viviendas está empezando a dar señales de debilidad, la demanda de EE.UU. se ha mantenido fuerte comparada con la de Europa. En Alemania, la producción de los 8 primeros meses de 1999 cayó un 3% respecto al año anterior. Sin embargo, la buena noticia es que la situación económica europea está mejorando, igual que la de Asia. En China, la construcción ha hecho que este país se transformara de exportador neto en 1998 a importar más de 300.000 toneladas en 1999.

Los **envases** proveen la base del negocio de la industria del aluminio. Esta demanda está creciendo más lentamente pero más firmemente que la del transporte o de la construcción, que es más vulnerable a los ciclos económicos. A pesar de que el aluminio se usa para todo tipo de envases, las latas de bebidas siguen siendo la "crema" del negocio. En los países occidentales este se considera un mercado maduro, con un crecimiento estimado de 0,1% anual, pero en América Latina se prevé una tasa de aumento del 9% anual.

Después de tres años de niveles deprimidos, los precios de **la celulosa y el papel** comenzaron recuperarse. La celulosa de eucalipto, que en 1996 llegó a un mínimo de US\$ 380 la tonelada colocada en Europa, alcanzó a US\$ 600 en noviembre de 1999, luego de terminar 1998 en US\$ 460 por tonelada. Las existencias de los productores escandinavos y de EE.UU. (conocidos por la sigla Norscan) están en 1,149 millones de toneladas, muy por debajo del nivel de 1,5

millones de toneladas, considerado un punto de equilibrio. Por debajo de este nivel, los vendedores imponen las condiciones. La compañía escandinava Stora Enso Oyj, la mayor empresa europea de papel, informó que aumentará el precio de la celulosa un 5%, a US\$ 630 por tonelada, a partir del 1º de enero del 2000, nivel que se espera mantener durante el primer trimestre de ese año. Existe un consenso entre analistas y productores de que los próximos dos años serán de bonanza, ya que además de la caída de los stocks en EE.UU., las economías europea y asiática están dando señales de recuperación: Indonesia, que es exportadora, y China, ya están importando; sólo falta que Japón empiece a comprar más. Para algunos analistas del sector, el precio de la celulosa de eucaliptus puede alcanzar un pico de US\$ 750 por tonelada en el 2002, año en que culminaría el ciclo de alza.

El consumo mundial estimado de papel y celulosa para el año 2005 es de 794 millones de toneladas, lo que representa un aumento de 18% sobre el consumo de 1999. Asia será el mayor responsable por este aumento, ya que en ese continente se prevé un incremento anual del 4,3% entre esos años. En lo que respecta específicamente al consumo mundial de papel fabricado a partir de materias primas vírgenes, para el 2005 deberá ser de 365 millones de toneladas frente a 300 millones consumidos en 1998. El incremento ocurrirá fundamentalmente por el consumo de Asia, que en el 2005 representará el 36% del total mundial. La capacidad instalada para producir papel alcanzó en 1998 a 334 millones de toneladas. Se espera que durante 1999 crezca en 9 millones de toneladas y que en la primera década del siglo XXI la capacidad se expanda 31 millones de toneladas más.

## **V.8 Fusiones y Adquisiciones**

Durante los tres primeros años de la década del noventa, los acuerdos de F&A a nivel mundial se mantuvieron estancados o levemente decrecientes, promediando los US\$ 400.000 millones anuales. A partir de 1993 comenzó una tendencia ascendente que se aceleró a partir de 1995, alcanzándose en ese año un total de casi US\$ 1.000.000 de millones. La marca de US\$ 1.600.000 de millones lograda en 1997, fue superada largamente en 1998, cuando se llegó a US\$ 2.400.000 de millones, según cifras de IFR Securities Data. El número de operaciones también creció, de 11.300 en 1990 a 26.200 en 1998. Esta tendencia a la concentración se originó fundamentalmente en EE.UU., donde de un promedio de US\$ 160.000 millones entre 1990 y 1993, el valor de las F&A subió a US\$ 908.000 millones en 1997, representando en ese año el 57% de las operaciones mundiales. En el primer semestre de 1998, esa proporción había subido al 68%.

Según los analistas, para que este fuerte ritmo de crecimiento se mantenga, es necesario que las tasas de interés permanezcan estables y los mercados bursátiles sostenidos. En materia de F&A, la volatilidad es enemiga del volumen. La pregunta que se hacen en EE.UU. es si el "boom" se va a interrumpir. Sin el fuerte y estable mercado accionario que los ejecutivos estaban acostumbrados a tener para realizar sus audaces acuerdos, ahora están en una actitud de "observar y esperar". Pero si bien la volatilidad derivada de la crisis rusa provocó la suspensión de varios anuncios de fusiones y adquisiciones, con la nueva valuación que el mercado hizo de muchos sectores, muchas compras estratégicas resultaron más atractivas.

Algunos creen que el nivel que alcanzaron las M&A está relacionado con la evolución del mercado accionario en EE.UU.. Sin embargo, para otros si hubiera una corrección en el mercado, se verían más acuerdos y no menos. La mayoría de las adquisiciones en los últimos dos años han sido o totalmente en acciones o parte en efectivo y parte en acciones. Pero desde que el mercado accionario se vio afectado por la crisis de Rusia, ha habido un cambio hacia los acuerdos realizados totalmente en efectivo. Aun en los casos en que las acciones de los compradores y de los vendedores cayeron en la misma proporción, parece que hubiera una barrera psicológica en contra de usar papeles accionarios de bajo valor. Para algunos analistas, la mayor amenaza para el "boom" de F&A es la presunta intención del gobierno de intervenir más activamente en este campo, reflejada en la acción antitrust del Departamento de Justicia contra Microsoft.

Mientras que varios de los mega-acuerdos de EE.UU. representan una continuación del proceso de consolidación de largo plazo de la todavía fragmentada industria bancaria, el tamaño y el alcance de otros parecen haberle dado a las F&A en EE.UU. y en el resto del

mundo un nuevo grado de intensidad. Aunque son menos comunes en Europa, las “fusiones de iguales”, que implican transacciones que abarcan todo el paquete accionario, se han convertido en la norma de los “mega-acuerdos” dentro de EE.UU..

En Europa, la entrada en vigencia de la moneda única ha incrementado la actividad. En los hechos, el negocio de las F&A está cambiando más en sus fundamentos que en EE.UU.. La mayoría de los acuerdos actualmente tienen mayor chance de ser desafiados por un tercero. Pero existen límites a esta nueva era. La política todavía cuenta. En el caso de la adquisición de AGF por parte de Allianz, banqueros alemanes reconocieron que la principal barrera para sus planes de expansión en Francia fue la insistencia de “reciprocidad” por parte del gobierno francés. No sólo la “reciprocidad” de permitir que una empresa francesa compre en Alemania, sino la que asegure que el próximo mega-acuerdo se haga en ese sentido.

El efecto sobre los empleos permanece alto en la lista de preocupaciones de los compradores en Europa, los cuales tratan de anticipar la reacción política y la de la opinión pública. En este sentido, el acuerdo de Daimler y Chrysler fue notable, porque por su naturaleza complementaria, no requirió la pérdida de fuentes de trabajo que una fusión intraeuropea del sector automotor hubiera tenido. En otros sectores, tales como servicios públicos, un comprador de EE.UU. puede tener ventajas sobre un competidor europeo, ya que aquel puede evitar el trauma y la presión política del costo social derivado de este tipo de operaciones. A pesar de que de las 10 acuerdos más grandes de 1998, sólo dos fueron compras europeas de compañías norteamericanas (British Petroleum-Amoco y Daimler Benz-Chrysler), los expertos están convencidos que Europa está al borde de una fuerte expansión en este campo por el lanzamiento del euro y por el proyecto de creación de una bolsa común, que facilitará la financiación internacional. El continente europeo sigue estando muy atrasado en materia de fusiones y adquisiciones si se lo compara con EE.UU.. En 1998, el valor de las F&A represó el 20,2% del PBI en este país, mientras que en Europa esa proporción fue de sólo 7,8%. Los sectores que tienen más posibilidades de crecer son el financiero, especialmente bancos y compañías de seguros, el farmacéutico y el automotor.

A pesar de la magnitud que han alcanzado los acuerdos, las principales F&A no han involucrado empresas industriales sino más bien a las de servicios y energía. De los 10 mayores acuerdos de 1998, sólo uno correspondió al sector industrial (Daimler/Benz y Chrysler), mientras que el resto se distribuyó entre telecomunicaciones, bancos y petróleo.

**Cuadro V.4**  
**Las 10 F&A mundiales más importantes de 1998**

<b>Empresas</b>	<b>Sector</b>	<b>Fecha del anuncio</b>	<b>Valor (US\$ miles de millones)</b>
Exxon/Mobil	Petróleo	1/12/98	83,36
Travelers/Citicorp	Seguros/bancos	6/4/98	72,56
SBC Com/Ameritech	Telecomunicaciones	11/5/98	72,36
Bell Atlantic/GTE	Telecomunicaciones	28/7/98	71,32
AT&T/Telecom	Telec./cable TV	24/6/98	69,90
NationsBank/BankAmerica	Bancos	13/4/98	61,63
BP/Amoco	Petróleo	11/8/98	55,04
WorldCom/MCI Com	Telecomunicaciones	1/10/98	43,35
Daimler-Benz/Chrysler	Automotor	7/5/98	40,47
Norwest/Wells Fargo	Bancos	8/6/98	34,35

**Fuente:** CEP en base a datos de Securities Data.

Un hecho destacable es que en los últimos años las F&A que involucran empresas localizadas en diferentes países se han incrementado significativamente. En 1998 alcanzaron un valor de US\$ 544 mil millones, con un incremento del 59% sobre 1997 y una participación del 27% sobre el total de F&A. Las F&A entre países se concentran principalmente en los países desarrollados, pero hay una tendencia hacia el aumento en algunas regiones en desarrollo. En 1998 se registraron 89 “mega” fusiones y adquisiciones entre países, con valor de transacción superior a US\$ 1.000 millones, de las cuales 11 se produjeron en países en desarrollo, la mayoría relacionadas con privatizaciones. Muchas de las grandes F&A más recientes no se realizaron sobre la base de pagos monetarios sino de intercambio de acciones, ya que por su propio tamaño resulta virtualmente imposible el pago en dinero.

La últimas F&A se han concentrado en sectores que están perdiendo ventajas comparativas; están encarando exceso de capacidad instalada o baja demanda (autos o defensa); tienen

elevados gastos en I&D (laboratorios); cambios en los modos de competencia como resultado de nuevas orientaciones tecnológicas (petróleo y química) o las que han sido afectadas por desregulaciones (servicios financieros y telecomunicaciones). Las industrias que registraron las mayores fusiones y adquisiciones entre países en 1998 fueron petróleo, automotriz, bancos y telecomunicaciones.

La actual ola de F&A es diferente de la de los años ochenta, que involucró a la industria manufacturera y fue facilitada por compras apalancadas y el desarrollo de nuevos instrumentos financieros. La nueva oleada es más amplia, incluye muchas F&A entre países y se vio impulsada por la posibilidad de acuerdos financieros realizados con intercambio de acciones. Las empresas están guiadas por una combinación de fuerzas y motivaciones que incluyen la apertura de las economías y la mayor presión de la competencia provocada por la globalización y el cambio tecnológico. En una economía globalizada, el tamaño es un parámetro crucial, que pone a las firmas en una mejor posición para mantenerse en un contexto tecnológico incierto y de rápida evolución. Otras motivaciones incluyen los esfuerzos para obtener una posición dominante en el mercado y la búsqueda de ganancias de corto plazo en términos de valor accionario.

Más allá de los beneficios que suelen traer las F&A, como la infusión de capital y tecnología a las empresas adquiridas o privatizadas, existen algunas preocupaciones acerca de su impacto económico, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Por un lado, la racionalización, generalmente resulta en una reducción de empleos, al menos en el corto plazo. En EE.UU., 73.000 personas fueron despedidas en 1998 por compañías involucradas en F&A, lo que representó el 11% de la pérdida total de empleos en ese país durante el año. Por otro lado, muchas F&A reducen la competencia tanto en el país de la empresa adquirida como en el de la adquiriente. Este riesgo tiende a ser mayor en industrias en las cuales las fusiones y adquisiciones están motivadas por demanda decreciente o exceso de capacidad instalada o en países donde no existe una política antimonopólica, o ésta es muy débil.

## **V.9 Política Industrial en América Latina.**

A partir de los años '80, a diferencia del paradigma teórico de desarrollo de los años '60 y '70, comienza a desvalorizarse la idea de promover la industria y convertirla en el eje de crecimiento y desarrollo de las economías. Este ocaso teórico fue consecuencia de cambios ideológicos en favor de adoptar al sector privado como el agente de desarrollo con mayor capacidad para incorporar racionalidad a las decisiones económicas que hacen al desarrollo de un país, desplazando así al actor principal hasta ese momento, el Estado, que tenía la tarea conjunta de orientar, planificar y ejecutar. El consenso social, con mayor ímpetu hacia finales de los '80 y en casi toda la década del '90, acerca de que el Estado no podía lograr el desarrollo económico estuvo basado en el fracaso de las políticas industriales para adaptarse a un nuevo ambiente económico, caracterizado por el rápido avance tecnológico y por la apertura económica que determinaron la globalización de las economías.

De acuerdo a Wilson Peres(1997), el nuevo marco general imperante, en lo que se refiere a la posibilidad y aplicabilidad de políticas industriales, actúa en un ambiente caracterizados por los siguientes hechos estilizados:

- 1) En el plano internacional tiende a haber un progresivo consenso, de que las políticas industriales deben ser fundamentalmente de tipo horizontal y estar orientadas a "nivelar el campo de juego" mediante la corrección de fallas de mercado claramente identificadas y el apoyo a la industria en general a través de la mejora de la operación de los mercados para sus factores productivos. Tales políticas incluyen en particular la prevención de monopolios, el fortalecimiento de los derechos de propiedad, mejoras en el acceso a la información y capacitación, y la provisión de infraestructura física.*
- 2) En la región latinoamericana existe un claro predominio analítico y práctico de las políticas de alcance macroeconómico orientadas a alcanzar o mantener la estabilidad. Por otra parte, al menos en el discurso, las políticas de competitividad industrial parten de la irreversibilidad de los cambios estructurales que han acompañado a la estabilización: apertura comercial, desincorporación de gran parte de las empresas manufactureras de propiedad estatal, liderazgo económico del sector privado y creciente integración subregional.*

3) *La dinámica de crecimiento económico de la región en los años noventa ha sido mediocre, pese a las esperanzas que despertaron los avances en la solución del problema de la deuda externa a finales de los años ochenta. En este contexto, el desempeño del sector industrial ha sido inferior al del PBI total (2,2 y 2,9% anual respectivamente en 1990-1994, es decir antes de la segunda crisis mexicana), lo que ha permitido afirmar que la industria ha perdido el carácter de motor del crecimiento que tuvo en la etapa de industrialización por sustitución de importaciones.*

4) *La estructura productiva de la industria ha experimentado cambios importantes en cinco direcciones: a) fuerte crecimiento de la producción y las exportaciones de grandes industrias procesadoras de materias primas e intensivas en capital, b) auge de las actividades de ensamblaje en zonas francas para la exportación (maquiladoras) en el norte de Méjico, Centroamérica y el Caribe, c) renovado liderazgo de la industria automotriz dentro de retrocesos bastante generalizados del resto del complejo metalmeccánico, d) poco desarrollo de las industrias más modernas, por ejemplo las electrónicas, que continúan, en la gran mayoría de los países, teniendo presencia sólo en el nivel de ensamblaje con bajo contenido nacional de componentes clave, y e) caída del peso relativo de industrias tradicionales intensivas en mano de obra, tales como textiles, vestimenta y calzado. Estos cambios han llevado a que las políticas de competitividad industrial consideren de facto a: a y b, como áreas con ventajas competitivas manifiestas; c, como un sector merecedor de un tratamiento de política especial; d, como sectores a ser apoyados y e, como actividades que deben ser rescatadas debido al impacto social que tendría su caída.*

5) *La industria de la región ha aumentado su competitividad internacional en términos de exportaciones y está aprendiendo a operar en un mercado abierto y extremadamente dinámico.*

6) *El Estado ha desincorporado gran parte de sus actividades manufactureras, pero continúa siendo, pese a la reducción de su tamaño, el principal agente económico de la región.*

En los años '90, los Estados de la región han dado claras señales políticas hacia el resto de los países del mundo, en lo que se refiere a delinear ciertas pautas económicas atadas a su sostenibilidad en el largo plazo. Así, la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial, las privatizaciones, las negociaciones y acuerdos de comercio regionales, la incorporación a la Organización Mundial del Comercio, determinaron no sólo el alcance y las posibilidades de las políticas de promoción industrial, sino también la dinámica del cambio de la estructura industrial.

Así, varios países de la región mantuvieron el desarrollo de programas de promoción industrial, pero lejos de lograr un desarrollo industrial global como era concebido y pretendido en décadas anteriores, estos programas tuvieron ciertas características de profundización, que los han transformado en políticas de fomento de la competitividad industrial de ciertos sectores.

El cambio en la concepción de la nueva definición de política industrial ha virado desde la creación de nuevos sectores productivos hacia el logro de una mayor eficiencia en aquellos sectores ya existentes. De igual modo, el nuevo enfoque tendió a privilegiar la consolidación de ventajas comparativas existentes más que a la creación de nuevas ventajas competitivas.

Los instrumentos más utilizados de esta nueva política de competitividad industrial se concentraron en cuatro tipos: fomento a las exportaciones, apoyo a la innovación y difusión de tecnología, desarrollo de los recursos humanos y fomento a las pequeñas y medianas empresas.

Asimismo, estas políticas han convivido, y lo siguen haciendo, con una competencia entre los países de la región por captar inversiones extranjeras, en especial en los países más grandes, y con un incipiente desarrollo del mercado interno y del cuidado del medio ambiente. La concesión de incentivos fiscales, el establecimiento de marcos regulatorios y normativos que generen ambientes económicos e institucionales competitivos, y la escasez de controles ambientales y de defensa de la competencia han sido algunas de las características del nuevo ambiente económico de la región.

Lo cierto es que parece asomar una nueva tendencia y un retorno hacia la aplicación de ciertas políticas industriales mucho más selectivas que en el pasado, con el objeto de lograr que al menos algunos sectores industriales de la región compitan eficientemente con los productos fabricados en los países más desarrollados, tanto en el mercado local como también en cualquier mercado del mundo. En este sentido, la experiencia chilena nos enseña que el éxito en el cambio estructural y la operación del mercado como asignador de recursos, son una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la incorporación y ganancia de competitividad. Por el contrario, las políticas industriales exitosas serán las que determinen competitividad y sostenibilidad del sector industrial en el largo plazo (Wilson Peres, 1997).

En lo que sigue se presentan casos de programas de promoción en América Latina que han tenido algún éxito en su aplicación, y que merecen ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar la conveniencia o no de este tipo de medidas.

Se tomaron cuatro países latinoamericanos con distintas dotaciones de recursos y distintos programas de promoción, aunque estos programas tienen muchas cuestiones en común. El espectro de sectores industriales es muy variado y disímil. Se analizaron casos como el desarrollo de microprocesadores en Costa Rica, la industria automotriz en Méjico, las flores cortadas en Colombia y la fruta en Chile. Si bien estos dos últimos casos parecerían tratarse de sectores primarios, los sofisticados procesos de conservación, enfriamiento y embalaje que se adicionan a la tarea de recolección y cosecha, generan un importante incremento del valor agregado, y los transforma así en industrias de acuerdo a la definición de Naciones Unidas.

Para cada país se presentan las medidas tomadas en lo que respecta a la promoción de sectores específicos, los objetivos perseguidos y los instrumentos utilizados para lograrlos. Finalmente, se presentan algunos resultados.

### **Costa Rica**

En Septiembre de 1994, el Gobierno aprobó la "Estrategia para la Modernización" cuyo objetivo principal era crear y fomentar una cultura empresarial que promoviese el cambio en las empresas hacia la competitividad. Para ello se establecieron las siguientes metas:

- 1) establecer una política industrial para el desarrollo permanente de la competitividad,
- 2) desarrollar una política industrial para el desarrollo sostenible,
- 3) aumentar el valor agregado utilizando la infraestructura científica y tecnológica,
- 4) promover e impulsar a la mediana y pequeña empresa,
- 5) fomentar el Mercado Común Centroamericano,
- 6) promover el desarrollo de mercados competitivos.

Entre los instrumentos más importantes se destacaban los siguientes incentivos:

- 1) Exenciones de impuestos sobre la importación de materias primas, bienes intermedios y de capital utilizados en la actividad exportadora.
- 2) Exención de impuestos a la exportación, a las ventas, al consumo y a los dividendos en proporción al valor de las exportaciones.
- 3) Reducción del impuesto sobre los dividendos repatriados y garantías de repatriación del capital invertido.
- 4) Certificados de Abono Tributario (CAT): consistían en subsidios directos a los cuales podían acceder productores cuyos productos tuvieran al menos un valor agregado del 35% sobre el valor FOB. Operativamente, los CAT se efectivizaron como un crédito fiscal del 15% del valor FOB para las exportaciones a Estados Unidos, y de 25% para ventas a otros países (no centroamericanos), con la alternativa de transformarlo en efectivo luego de un cierto descuento. Los CAT han favorecido principalmente a las empresas multinacionales y a los productores no tradicionales.
- 5) El Fondo de Fomento a las Exportaciones (Fopex)

### **El fomento de las exportaciones tuvo sus pilares en tres regímenes:**

- 1) *Régimen de zonas francas de exportación*: áreas aduaneras y fiscales extraterritoriales designadas para la realización de operaciones basadas en la importación de insumos y materias primas, la fabricación, ensamblaje o mercadeo de producto o servicios para la exportación subsiguiente.
- 2) *Régimen de admisión temporal*: consistió en que los productores podían recibir dentro del territorio aduanero nacional, libres de toda clase de impuestos y tributos, ciertas mercancías destinadas a ser enviadas al exterior después de haber sido sometidas a un proceso de transformación, reparación o ensamblaje. La operación de este régimen se basó en las facilidades que brinda el sistema arancelario de Estados Unidos, que permite el no pago de aranceles sobre productos elaborados de origen estadounidense que no

pierdan su forma o identidad física en procesos de ensamblaje en el exterior, aplicándose el arancel sólo sobre el valor agregado fuera de Estados Unidos.

3) *Contratos de exportación*: incluían beneficios a las empresas que exportaran productos no tradicionales a terceros mercados, tales como la exoneración de aranceles a la importación y del impuesto al valor agregado a materias primas, envases, e bienes de capital, así como acceso a los CAT. Este régimen fue diseñado para utilizar los incentivos de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) que permitía el acceso al mercado de los Estados Unidos sin pago de aranceles. El valor agregado en el país de origen u otros países beneficiarios de la ICC debía ser al menos 35% del total, permitiéndose que hasta 15% de este porcentaje sea de origen estadounidense.

Aunque las zonas francas fueron creadas, al igual que el mecanismo de admisión temporal, con la intención de generar empleos, con el tiempo se han transformado en el pilar de la estrategia costarricense de exportaciones e inversión, y han desempeñado un papel destacado en el aumento de la competitividad internacional de los productos del país, en particular de las confecciones textiles. Sin embargo, la estrategia de especialización en las confecciones para lograr el desarrollo de país se vio opacada a raíz de la competencia con otros países de la cuenca del Caribe. Dado que otros países también tenían preferencias de ingreso de sus productos al mercado americano, se desató una guerra de incentivos fiscales entre ellos para captar cada vez una mayor proporción de las inversiones extranjeras. De este modo, con el tiempo las inversiones extranjeras representaron una menor proporción de ingresos fiscales y menor impulso al proceso nacional de industrialización. Fue así como el gobierno costarricense optó por una estrategia diferenciada del resto de los países de la región. Con el tiempo se incorporaron crecientes actividades de ensamblaje de bienes con mayor valor agregado, en particular productos eléctricos y electrónicos, y artículos de joyería.

Tal es el caso de la inversión de la firma Intel, que domina el 90% del mercado mundial de los procesadores para PC y el 9% del de semiconductores. En 1996, Intel anunció la instalación de una planta de última tecnología en Costa Rica por un valor de US\$ 500 millones. Lo interesante aquí, es que Costa Rica no sólo se transformó en el cuarto país donde Intel ha realizado inversiones de consideración (luego de EEUU, Malasia y Filipinas), sino también que desplazó a países como México, Brasil y Chile, los cuales también eran candidatos a recibir las inversiones de esta compañía.

En 1998, las exportaciones de microprocesadores de Intel han superado los montos exportados de productos tradicionales como el café y el banano, y se espera que para el 2000 alcance los US\$ 3000 millones. Además de ello, y por operar en una zona franca, las operaciones de Intel generan un valor agregado del 15%, nivel elevado para una zona franca, y podría constituirse en un *cluster* luego la instalación de al menos 40 proveedores de Intel.

El caso de Intel resume los objetivos de la “Estrategia de Modernización de 1994”, y de la “Estrategia de Atracción de Inversiones de 1998”, planteadas por el gobierno costarricense. Sin embargo, fueron necesarios incentivos adicionales aunque, según fuentes de la empresa, no fueron decisivos en la concreción de la inversión. Entre ellos, se destaca la reducción de la tarifa eléctrica, mejoramiento de caminos, y de frecuencias de vuelos, y reentrenamiento de trabajadores de acuerdo a las necesidades de la firma.

## México

En 1994, luego de una progresiva eliminación de los principales instrumentos de política industrial, el país encara un amplio conjunto de medidas de política tendientes a aumentar la competitividad de la industria a partir del fomento al mercado interno, la sustitución eficiente de importaciones, la promoción de exportaciones, y el desarrollo de *clusters* industriales de alcances regional y sectorial.

Los antecedentes sobre las políticas de promoción industrial en México se remontan al Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) hacia fines de la década del '70, el cual puso de relieve a la industria manufacturera como el elemento dinámico del desarrollo económico a partir de los efectos derrames hacia una mayor demanda de sí misma y del sector de los servicios. El plan promovía la sustitución de importaciones y fomento a las exportaciones, como procesos no contradictorios sino complementarios. Sin embargo, tres años después del

inicio de su implementación, la política del PNDI fue suspendida, al estallar la crisis de la deuda a mediados de 1982.

En 1983, se puso en marcha el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (Pronafice) que tuvo alcance hasta 1988. El objetivo del programa era transformar a Méjico en una potencia industrial *intermedia* hacia el año 2000.

Al iniciarse la administración del presidente Salinas (1988-1994), el camino hacia la economía de mercado se acelera y profundiza. En ese contexto, se diseñó el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (Pronamice). Este programa tuvo como propósito fundamental crear mercados competitivos que motivaran la inversión eficiente y la creación de empleos productivos. Las estrategias planteadas consistían en la internacionalización de la industria nacional, consolidando la apertura comercial y promoviendo la inversión extranjera. Además, se promovieron las exportaciones a través del apoyo a las empresas exportadoras, la eliminación de trabas y las negociaciones económicas internacionales. Al mismo tiempo, la desregulación económica para promover la competencia, el desarrollo tecnológico, el mejoramiento de la productividad y la calidad, y el fortalecimiento del mercado interno, fueron las estrategias que complementarían todo este proceso.

En mayo de 1996, se aprobó el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice) que se integra en el Plan Nacional de Desarrollo 1996-2000, cuyas principales metas macroeconómicas establecidas fueron el crecimiento anual del PBI del 5%, el aumento promedio de las exportaciones del 20%, y la elevación de las tasas de inversión y ahorro interno a niveles de 24% y 22% del PBI, respectivamente. En lo micro, el programa planteaba el objetivo de conformar, a través de la coordinación con los sectores productivos, una industria internacionalmente competitiva, orientada a producir bienes de alta calidad y mayor contenido tecnológico. Al mismo tiempo, fueron creadas tres instituciones cuyas funciones eran el seguimiento y la evaluación: el Consejo para la Desregulación Económica, la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones (Compex) y el Consejo Asesor de Negociaciones Comerciales Internacionales.

Bajo estos esquemas promocionales, la industria automotriz aparece como aquel sector que se ha adaptado y, en cierta medida, cumplido con los objetivos que cada uno de estos programas se proponía.

En 1983 y por medio del “Decreto para la racionalización de la industria automotriz” que formaba parte de un “Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (Pronafice)”, se implementó un marco regulatorio para la actividad. Los objetivos básicos de este régimen fueron racionalizar el funcionamiento de la industria y promover un mayor equilibrio en el balance comercial. Con relación a esto último, se estableció que a partir de 1987 la industria debía tener un balance de divisas equilibrado, eliminándose la obligación de las firmas terminales de generar el 50 % de su presupuesto de divisas exportando componentes de la industria autopartista.

Bajo este esquema, la producción se expandió aceleradamente llegando en 1988 a 500.000 unidades, de las cuales 173.000 se destinaron a la exportación, fundamentalmente a Estados Unidos. Entre 1982 y 1988, las exportaciones crecieron un 540%, pasando de US\$ 531 millones a US\$ 3401 millones. Tal resultado obedeció a la instalación de plantas industriales orientadas al mercado estadounidense por parte de las empresas terminales radicadas en Méjico.

En 1990, se eliminó la limitación sobre el número de modelos de camiones pesados, autobuses y tractocamiones que se podían fabricar, y se introdujo la posibilidad de que los productores importaran vehículos de la misma clase que los producidos localmente hasta un monto similar al valor agregado originado en Méjico. Asimismo, a partir de 1991 se eliminaron las barreras legales para fabricar e importar autobuses de tipo integral, y lo mismo ocurrió con los tractocamiones pesados a partir de 1993 y 1994, respectivamente. Las normas vinculadas a la producción de automóviles y vehículos comerciales livianos tenían un objetivo similar, aunque los plazos y mecanismos implicaban un mayor período de maduración

La apertura a la importación estuvo condicionada al cumplimiento de determinadas relaciones entre exportaciones e importaciones, conforme a los siguientes coeficientes: 2,5 a 1 en 1991, 2 a 1 en 1992-93 y 1,75 a 1 a partir de 1994.

En este nuevo marco, la producción se expande un 37 % en el bienio 1991-92, alcanzando este último año a superar ligeramente el millón de unidades. En el período 1990-93 las exportaciones crecieron un 84 %, llegando a US\$ 8500 millones. Hacia mediados de 1994, las exportaciones de vehículos habían crecido un 26% con relación al mismo período del año anterior superando ligeramente las 300.000 unidades, destinadas principalmente al mercado estadounidense. La producción del año 1997 fue de 1.338.002 unidades, de las cuales 984.430 (73,6%) fueron producidas para el mercado de exportación. Gran parte de estos resultados se debieron al Tratado de Libre Comercio (NAFTA), que estipulaba un cronograma de reducciones arancelaria hasta alcanzar el arancel nulo luego de 10 años de su implementación.

## Chile

Chile ha creado instrumentos de distinto orden para promover las exportaciones: aduaneros, financieros y tributarios. La mayor parte de ellos fueron establecidos entre 1984 y 1989, cuando la política económica se centró en la liberalización del comercio internacional.

Entre los instrumentos aduaneros se establecieron:

- 1) Reintegros de derechos y demás gravámenes aduaneros a los exportadores con el fin de recuperar los montos pagados en la importación de materias primas y en otros insumos incorporados en bienes y servicios exportados.
- 2) El sistema simplificado de reintegro a las exportaciones no tradicionales, vigente desde 1985, consistió en la devolución de gravámenes aduaneros al exportador no tradicional, y ascendió a 10 %, 5% o el 3 % del valor FOB de la exportación.
- 3) Los almacenes particulares de exportación fueron creados con el fin de establecer un régimen suspensivo de derechos aduaneros. Las empresas podían conservar en esos recintos insumos y materias primas para producir bienes de exportación.

Entre los instrumentos financieros, se creó el fondo de garantía para exportaciones no tradicionales que complementó las garantías que requerían los exportadores cuando solicitaban un crédito para financiar una exportación. El fondo garantizaba préstamos de hasta un año de plazo por un monto máximo de US\$ 250.000. Además, a través de los almacenes generales de depósitos (*warrants*), destinados a almacenar productos en recintos especialmente acondicionados, los productores podían obtener la emisión de certificados de depósito y vales de prenda. Los primeros podían ser vendidos transfiriéndose el dominio y propiedad de las especies y los segundos podían ser usados como garantía para préstamos financieros.

Finalmente, las medidas tributarias consistieron en la devolución del impuesto adicional pagado sobre asesorías técnicas a personas o empresas extranjeras, además de la tradicional devolución del IVA.

Al mismo tiempo, se le dio un gran impulso a PROCHILE, organismo creado en 1974, para que actúe en todo el mundo fomentando las exportaciones de productos chilenos no tradicionales en nuevos mercados, y apoyando la diversificación de productos de exportación y el mejoramiento de los canales de comercialización. Asimismo, tuvo la función de detectar cambios en la demanda mundial y apoyar la consolidación de productos ya posicionados. Durante 1996 se redefinieron los objetivos de esta institución centrando sus esfuerzos en la internacionalización de las firmas nacionales, sin dejar de lado la tradicional promoción comercial.

Sin embargo, no todo el programa de incentivos quedó limitado a estas medidas. El esquema de incentivos se complementó con:

**1) Programa de innovación y difusión tecnológica:** El Programa de Ciencia y Tecnología fue creado por el Ministerio de Economía en 1992 y estuvo constituido por tres fondos de apoyo: el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt), el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondef), y el Fondo Nacional de Desarrollo

Tecnológico y Productivo (Fontec). El primero se encargaba de apoyar la investigación científica básica y los dos últimos fomentaban la investigación aplicada y la innovación productiva.

**2) Defensa de la competencia:** la legislación antimonopolios de 1959 y los reglamentos de regulación de monopolios naturales y servicios públicos, que se complementaron con la reglamentación de la licitación de concesiones y del transporte público, fueron las bases legislativas para proteger la libertad de los mercados e instituciones.

**3) Apoyo a pequeñas y medianas empresas:** En 1991, se dio a conocer un Programa Nacional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa. En 1995, había más de 60 programas para la micro, pequeña y mediana empresa, o programas de desarrollo de orden general que podían beneficiar a las pequeñas y medianas empresas. La ejecución de las políticas para las Pymes estaba a cargo de diferentes entidades sectoriales (Ministerios de Agricultura y de Minería) y entidades funcionales (Ministerio de Economía, de Planificación, Corporación de Fomento a la Producción). El programa de apoyo a las Pymes apuntó a intervenir en cuatro áreas: gestión, acceso al crédito, acceso a la innovación tecnológica y reconversión. El objeto del programa fue corregir fallas de mercado que afectaban especialmente la capacidad productiva de las empresas más pequeñas.

Uno de los sectores más dinámicos, en lo que se refiere a competitividad, ha sido la industria de la fruta. El valle central de Chile tiene condiciones muy favorables para la producción de frutas de clima templado. Esta región se encuentra próxima a los puertos de aguas profundas, lo que abarata los costos de transporte para la exportación. Más allá de estas ventajas naturales, Chile se convirtió en uno de los principales exportadores de frutas a partir de las políticas y las estrategias implementadas por el Estado.

El Plan de Desarrollo Frutícola de los años '60 fue extremadamente importante para el desarrollo de esta actividad. La agencia principal de desarrollo del estado, Corfo (Corporación de Fomento de la Producción), designó un plan "salto de partida" para el negocio de la fruta en el Valle Central. El plan era bastante amplio e incluía un estudio de los mercados extranjeros más importantes, sus demandas específicas de variedades, y las normas sanitarias para entrar en ellos. Finalmente, Corfo aplicó una línea de créditos flexibles, sólo para aquellos productores dispuestos a producir las variedades de fruta que se identificó como potenciales productos de exportación. Al mismo tiempo, se firmó un acuerdo con el estado de California para transferir tecnología para la investigación de nuevas actividades, y además se facilitó el intercambio de estudiantes y agrónomos.

Un poderoso actor emergió desde el sector privado: las firmas exportadoras tuvieron gran importancia en el negocio de las frutas, y estuvieron involucradas en gran parte de las etapas de producción y comercialización, organizando el proceso para asegurar velocidad y fiabilidad desde la cosecha hasta el consumidor final. Firmaban contratos con los productores al principio de la temporada para garantizarse el abastecimiento, y a medida que transcurría el tiempo les proveían de nuevas tecnologías, créditos e insumos a costos menores que los del mercado. En contrapartida, recibían una comisión por estos servicios.

Entre los resultados, se destaca que dos tercios de las exportaciones de frutas corresponden a uvas y manzanas. A su vez, de la totalidad de la producción de uvas, más de tres cuartos se exportan a Estados Unidos, mientras que un cuarto de la producción de manzanas se exporta a Europa. En la actualidad, luego del considerable crecimiento de la actividad durante las décadas del '70 y '80, tiende a estabilizarse luego del pico histórico de 1992.

## **Colombia**

En agosto de 1994, el gobierno creó el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) como el instrumento más importante de su estrategia de internacionalización de la economía colombiana. Este organismo tuvo como premisa convertir la competitividad en una política y en un propósito de alcance nacional.

La Estrategia Nacional de Competitividad tuvo cuatro principios orientadores: el reconocimiento de un proceso de globalización que obligó al país a modificar sus políticas

previas, la búsqueda de un nuevo modelo de regulación, el principio de la acción concertada y la necesidad de construir una visión de futuro.

Las áreas de políticas que la Estrategia Nacional de Competitividad consideró con especial atención fueron: infraestructura física, recursos humanos, tecnología y un sistema nacional de innovación, cultura corporativa y orden institucional.

El Estado se propuso crear un sistema nacional de innovación, orientado a incrementar la competitividad del sector productivo en los mercados domésticos e internacionales, mediante el diseño, adopción y desarrollo de una estrategia activa, centrada en la difusión y uso de innovaciones tecnológicas en el conjunto del sector productivo y la creación de los mecanismos que permitieron la articulación y el desarrollo de los diferentes actores que intervinieron en el proceso.

En el Plan de Desarrollo se estableció que el Consejo Nacional de Competitividad coordinaría "el tránsito de la apertura a una verdadera internacionalización de la economía colombiana". Para ello, se contaría con los siguientes programas especiales: la Política Nacional de Ciencia y Tecnología, el Plan Estratégico Exportador, la Política de Modernización Industrial y la Estrategia de Infraestructura para la Competitividad

Hacia mediados de 1996, el Consejo Nacional de Competitividad había aprobado la creación de siete centros de productividad y desarrollo tecnológico, con un aporte de capital de US\$ 3.3 millones para financiar los proyectos correspondientes, al tiempo que el sector privado aportó US\$ 1.7 millones. Además, para desarrollar un Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología, se creó el Centro de Control de Calidad y Metrología, y se impulsó la formación de redes nacionales de laboratorios de prueba, ensayos y certificación. En lo referente a la financiación de proyectos industriales, el Instituto de Fomento Industrial (IFI) definió como prioritarias a las inversiones que incorporen tecnologías nuevas destinadas a la producción de bienes de capital, a cadenas productivas como la petroquímica básica, y a las industrias básicas inexistentes o de desarrollo insuficiente.

Como caso exitoso de la política de promoción en Colombia resalta el de la industria de las flores cortadas. En 1995, la producción de flores cortadas fue de 156.000 toneladas y se realizó en 4.400 hectáreas bajo invernadero y 45 hectáreas a cielo abierto. Del total producido, el 89% bajo cubierta se encuentra localizado en las cercanías de Bogotá, un 7% en los alrededores de Medellín y un 4% en las proximidades de Cali.

El sector floricultor ha puesto énfasis en la eficiencia productiva y en la producción de flores de alto valor para los mercados mundiales. En 1995, el 95% de los establecimientos que producían flores cortadas eran cerca de 460, pertenecientes a 260 empresas, orientadas principalmente a la exportación. Además, la industria de la flor en Colombia generó 75.000 puestos de trabajo en forma directa, y 50.000 en forma indirecta.

Aproximadamente, el 95% de la producción colombiana de flores cortadas se destina al mercado externo, siendo éstas las partidas de mejor calidad. Colombia inició sus exportaciones de flores cortadas a partir de 1965. El sector se profesionalizó a tal punto que se ha transformado en el tercero en importancia en las exportaciones, después del café y bananas, ubicando a Colombia como segundo exportador mundial de flores cortadas luego de Holanda. El valor de las exportaciones alcanzó a US\$ 460 millones en 1995 y su tasa de crecimiento rondó en un 8% promedio anual en los 10 años precedentes.

En cuanto al destino de las exportaciones, el 80% se dirige a EEUU, manteniendo una participación de mercado del 11% como proveedor en ese país. Otro mercado de importancia es la Unión Europea, donde en 1995 se colocó el 14% de sus embarques. Además, los exportadores colombianos de flores están realizando un proceso de diversificación en las variedades. Mientras que en 1980 el 95% de los embarques correspondieron a claveles, éstos en 1995 representaron el 45%, aumentándose los embarques de rosas con una participación del 21% y de pompoms (16%).

### Bibliografía

- Casaburi, Gabriel (1995). *Dynamic Production Systems in Newly-Liberalized Developing Countries: Agroindustrial Sectors in Argentina and Chile*. Mimeo.
- Cepal (1998). *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Financial Times (10 de octubre de 1997): *Return of the Mega-deal*.
- Financial Times Review (26 de junio de 1998) : *Mergers and Acquisitions*.
- Financial Times Survey (16 de octubre de 1998): *Mergers and Acquisitions*.
- Financial Times (22 de diciembre de 1998): *Gorging on Mergers*.
- Financial Times Survey (24 de septiembre de 1999): *World Economy*.
- Financial Times Survey (27 de octubre de 1999): *Aluminium*.
- Gazeta Mercantil (27 de agosto de 1999): *Papel e celulose entra em novo ciclo de alta*.
- Gazeta Mercantil (16 de noviembre de 1999): *Estoques de celulose sao os menores em quatro anos*.
- Labarca, Guillermo (1997). "Las políticas de desarrollo productivo en Chile", en *Políticas de Competitividad Industrial, America Latina y Caribe en los años noventa*, p.p. 78-114. Siglo Veintiuno Editores. México DF.
- Macario, Carla (1998). "Chile: de las políticas de subsidio a las exportaciones, a las políticas de desarrollo de la competitividad", en *Integración y Comercio*, N°4/5 (enero-agosto 1998 Año 2), p.p. 127-146. BID-Intal. Buenos Aires.
- Martinez Ortiz, Astrid (1997). "Colombia: Una política de competitividad", en *Políticas de Competitividad Industrial, America Latina y Caribe en los años noventa*, p.p. 115-139. Siglo Veintiuno Editores. México DF.
- Nehme, Fabio (1998). "Buildings Partnerships: the Intel-Costa Rica". Cepal. Santiago de Chile.
- Ochoa, Pablo (1998). "La experiencia de Costa Rica en la Promoción de Exportaciones", en *Integración y Comercio*, N°4/5 (enero-agosto 1998 Año 2), p.p. 161-196. BID-Intal. Buenos Aires.
- OECD, Science, Technology and Industry (1999): *Regulatory Reform for Smaller Firms*.
- OECD, Science, Technology and Industry (junio 1998): *Industrial Performance and Competitiveness in an Era of Globalisation and Technological Change*.
- Peres Wilson y Labarca Guillermo (1997). "Políticas de desarrollo productivo en Costa Rica", en *Políticas de Competitividad Industrial, America Latina y Caribe en los años noventa*, p.p. 140-167. Siglo Veintiuno Editores. México DF.
- Peres, Wilson (1997). "El resurgimiento de las políticas de competitividad industrial", en *Políticas de Competitividad Industrial, America Latina y Caribe en los años noventa*, p.p. 11-36. Siglo Veintiuno Editores. México DF.
- Peres Wilson y Mortimore Michael (1998). "Policy Competition for Foreign Direct Investment in the Caribbean Basin: Costa Rica, The Dominican Republic and Jamaica". OCDE.

Peres Wilson y Mattar Jorge (1997). "La políticas industrial y de comercio exterior en México", en *Políticas de Competitividad Industrial, America Latina y Caribe en los años noventa*, p.p. 219-261. Siglo Veintiuno Editores. México DF.

The Economist (15 de mayo de 1999): *Mergers and Alliances, Hold my Hand*.

Todesca, Jorge A. (1994). *Las Regulaciones sobre la Industria Automotriz en Argentina, Brasil y México*. MIMEO.

United Nations (1999): *World Investment Report 1999*.

World Bank, Policy Research Working Paper ( mayo 1999): *Industrial Policy after the East Asian Crisis*.