



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

## FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)

Felipe MENJIVAR

14868

Distr.  
RESTRINGIDA

UNIDO/IS/R.16  
24 de junio de 1985

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

ESPAÑOL

HACIA UNA POLITICA INDUSTRIAL ARGENTINA\*

Preparado por la

Subdivisión de Estudios Regionales y de Países

División de Estudios Industriales

Felipe MENJIVAR

---

\* Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las de la Secretaría de la ONUDI. El presente documento no ha pasado por los servicios de edición.

P r e f a c i o

El presente informe resume los debates de un taller sobre políticas de reestructuración industrial organizado conjuntamente con el Gobierno de Argentina, con el propósito de presentar y elaborar una revisión de las actuales tendencias de la reestructuración industrial.

Este taller forma parte del programa de estudios e investigación de la ONUDI emprendido con el objeto de vigilar constantemente el proceso de reestructuración industrial a nivel tanto regional como de los países; y de examinar las perspectivas y los obstáculos para la reasignación de recursos dentro de la evolución de la división internacional del trabajo.

I N D I C E

	<u>Página</u>
Introducción.	iii
Capítulo I: El contexto ecorómico internacional	1
A. ¿Se ha superado la crisis?	1
B. Situación existente en el mercado internacional.	9
C. ¿Cuál deberá en el futuro ser el papel del Estado?	18
D. La cuestión del discurso y la realidad.	29
E. La cuestión tecnológica.	32
Capítulo II: El contexto de la América Latina	39
A. La perplejidad ante las presentes circunstancias.	39
B. El problema de la deuda externa.	47
C. La situación del comercio Sur-Sur.	50
D. Las transnacionales.	53
Capítulo III: El contexto argentino.	58
A. La situación actual y los retos que enfrenta la Argentina.	58
B. Generalidades.	61
Capítulo IV: Tendencias en algunas industrias importantes, internacionalmente y en la Argentina.	61
A. La industria internacional de máquinas herramientas.	66
B. La industria argentina de máquinas herramientas.	71
C. La industria automotriz internacional.	78
D. La industria automotriz argentina.	89
E. La industria farmacéutica internacional.	94
(i) La situación actual de la industria farmacéutica.	95
(ii) Interrogantes que se plantea la industria.	105
F. La industria farmacéutica argentina.	115
Anexo I : Programa de actividades	122
Anexo II: La industria farmacéutica argentina	124

## INTRODUCCION

En noviembre de 1984, el Gobierno argentino y la ONUDI organizaron un taller conjunto acerca de las futuras políticas industriales argentinas. La idea era de reunir a representantes del gobierno argentino, industriales e investigadores económicos argentinos con personal de la ONUDI; y otros especialistas internacionales, con el fin de discutir sus ideas sobre las perspectivas de desarrollo industrial de la Argentina; y para intercambiar información sobre el proceso global de reestructuración industrial. De esta manera se trataba de identificar los puntos claves relacionados con la formulación de políticas industriales en el país.

No se trataba de desarrollar en el taller un escenario comprensivo de estructuras para la futura industria, ni de diseñar un paquete de políticas, sino más bien de un primer paso dentro de una serie de intercambios de ideas entre las diferentes entidades representadas, y esbozar el trabajo analítico que será necesario en el futuro. Tal como surgió del debate, uno de los elementos claves de la promoción de una reestructuración y crecimiento del sector industrial de cualquier país lo constituye precisamente el diálogo continuo entre los actores principales, además de un control conjunto de la evolución tanto nacional como internacional.

Por parte de la ONUDI participó el Secretariado, incluyendo además a un consultor de la OCDE, y a su Asesor Regional. Por parte del gobierno argentino: las Secretarías de Planificación (organizadora de la reunión), de Economía, Industria, Comercio Exterior, etc., así como las Comisiones de Industria tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores de la Argentina; el Banco Central de la República Argentina y otros bancos; representantes del sector industrial argentino, de la CEPAL y de la UNCTAD. Anexo a este documento encontraremos el Programa de Actividades del Taller.

Este documento se inicia con una discusión sobre los siguientes temas que concretizan y resumen en forma escueta las diferentes opiniones manifestadas durante el taller:

Primero, los cambios que tienen lugar en el contexto económico internacional así como las políticas en vigor en la OCDE, y sus posibles impactos y alternativas para la América Latina en general, y específicamente para la Argentina.

Segundo, la situación económica general en la América Latina.

Tercero, un panorama general sobre la situación macroeconómica industrial de la Argentina.

Cuarto, un análisis pormenorizado de determinados sectores industriales:

La industria de máquinas herramientas;

la industria automotriz;

la industria farmacéutica; y breves comentarios sobre la construcción naval, la microelectrónica, la siderurgia y la ingeniería.

Este documento se produce con el fin de tener un resumen general de lo discutido en la reunión y ofrecer en forma escueta, un esquema sobre las interrogantes y las preocupaciones que surgieron durante las discusiones que tuvieron lugar durante la reunión, y además indagar acerca de los "cuellos de botella" tanto dentro de la teoría como de la práctica, con relación a las políticas industriales de un país que enfrenta simultáneamente un fenómeno de desindustrialización mientras busca la reindustrialización dentro del enorme problema que representa su inmensa deuda externa.

En el anexo que será distribuido por separado encontraremos los siguientes documentos:

Jacobsson, Staffan, Tendencias internacionales en la industria de las máquinas herramientas; consecuencias para la Argentina. ONUDI/IS

Katz, Jorge. La Industria farmacéutica argentina. CEPAL.

Informe sobre las políticas gubernamentales en el área de la Informática.  
ONUDI/IS. 526.

Al dar por inaugurada la reunión, se dijo por parte del gobierno argentino que la Argentina acaba de atravesar por el más largo período de su Historia en el cual la industria argentina ha mantenido una tasa negativa, participando muy poco en el comercio internacional y muy lejos de la frontera tecnológica mundial.

Tomando como base el hecho que el mercado para la industria argentina es el mundo y conscientes de que no todo se resuelve en dos días, se creyó pertinente realizar la reunión invitando a personas que trabajan en otras áreas, en otros países del mundo, sobre la misma problemática además de a quienes estudian tales problemas en la Argentina y a quienes son responsables de las mismas, para discutir cuidadosamente los problemas de la industrialización argentina.

Por parte del Secretariado de la ONUDI se manifestó que:

La reunión se lleva a cabo durante un período difícil para el proceso de desarrollo industrial latinoamericano, período en el cual Latinoamérica experimenta una desindustrialización que ha alcanzado la cima durante la reciente crisis internacional, cuyas consecuencias aún no logran ser superadas; y que complican más los problemas de la industrialización con una crisis financiera que perdura. Los países latinoamericanos buscan enfrentar con nuevas estrategias los retos que surgen al reasumir la fase de reindustrialización. Por ello la ONUDI ha tratado de compilar un esbozo general de desarrollos internacionales con la creencia de que estos revisten una importancia particular para el proceso de industrialización argentina, con el fin de proporcionar el contexto, el marco de limitaciones y los prospectos para una política y para una estrategia de industrialización. La ONUDI juntamente con la CEPAL busca mediante un nuevo esquema del cual ésta es la primera actividad, el controlar las tendencias y fuerzas internacionales de desarrollo, tratando de proporcionar un servicio al informar regularmente a las personas que tienen a su cargo en Latinoamérica la tarea de elaborar políticas.

La ONUDI no proporciona soluciones directas sino una visión de lo que sucede y de lo que puede acontecer en el ámbito internacional, tratando más bien de desempeñar un papel catalítico en lugar de tratar de prescribir cualquier política a seguir. La ONUDI ve esta reunión como un esfuerzo común en la búsqueda común de opciones.

## CAPITULO I. EL CONTEXTO ECONOMICO INTERNACIONAL.

### A. ¿Se ha superado la crisis económica?

Dentro de la discusión sobre los temas económicos internacionales, los participantes pusieron énfasis en los siguientes puntos:

Todavía no existe un consenso sobre si aún estamos en período de crisis, o si la crisis ha sido ya superada, sobre si ha sido una recesión o solamente un período de transición.

Los observadores del desarrollo internacional opinan que tanto en la producción como en el comercio industrial, el proceso de reestructuración industrial está sufriendo cambios drásticos, y que aumenta la incertidumbre sobre las causas y las tendencias resultantes.

La aparente renovación del ritmo de la producción industrial y del crecimiento económico en cierto número de países industrializados se está llevando a cabo por caminos muy diferentes y de manera distinta a previos períodos de rápido crecimiento industrial. El ritmo de crecimiento, el modelo y los enfoques políticos se diferencian grandemente entre uno y otro país industrializado, y cada vez es más difícil establecer los efectos a largo plazo de tales desarrollos. La mayor parte de los países en vías de desarrollo todavía están en una crisis económica industrial y "conceptual", con limitaciones de recursos, incertidumbre internacional y falta de una visión interna consistente; o falta de percepción de un proceso de industrialización a largo plazo, lo cual inhibe el inicio de tal proceso.

La utilización ampliamente difundida de medidas y políticas gubernamentales, el desarrollo tecnológico acelerado, estrategias corporativas cambiantes dentro de los países en desarrollo y problemas aún no resueltos dentro del campo de las finanzas internacionales, incertidumbre

sobre los precios, han creado un ambiente internacional en el cual: los países de la OCDE han buscado soluciones para sus industrias nacionales principalmente en un ambiente que afecta adversamente a los países en vías de desarrollo; y aún más, en la recuperación económica que puede observarse en la OCDE podemos notar algunas incertidumbres e irregularidades, mientras en los Estados Unidos y en el Japón parece avanzar la recuperación económica, en los países de la OCDE el crecimiento económico es más lento y se observan más aspectos inciertos además de un aumento en el nivel de desempleo.

Si comparamos lo que se puede observar en la actualidad en la OCDE con lo que sucedió en épocas pasadas, puede verse que no existe un patrón definido para una división internacional del trabajo, ni una tendencia lo suficientemente clara como para ser utilizada en la formulación de estrategias y políticas nacionales propias. Es debido a ello que las extrapolaciones de los patrones de crecimiento del pasado resultan más y más inadecuados para afirmar de manera realista los prospectos y las direcciones del desarrollo.

Los días en que se podía decir: "estableceremos nuestro propio sistema productivo en base a un modelo de productos y nos iremos desarrollando poco a poco", de la substitución de productos, han sido dejados atrás.

El tiempo con el que todos los actores en el proceso internacional de reestructuración cuentan, es muy poco, no solamente para los países en vías de desarrollo sino también para los países desarrollados, para los gobiernos, y para la cooperación internacional. Y mientras se observa tal proceso, los países en vías de desarrollo no pueden permitirse esperar a que surja una visión coherente de la situación dentro de la cual éstos pueden encontrar sus lugar, pensamos que la situación debe ser observada desde ya, para lograr encontrar los enfoques apropiados para resolver los problemas.

En los países desarrollados, la producción que ha empezado de nuevo a crecer después de la recuperación, se espera se caracterice por una mayor y más fuerte racionalización de las capacidades de producción existentes, y en la creación de nuevas capacidades cuya base será una nueva tecnología de productos y de procesos. La competencia al interior de los países de la

OCDE se volverá más fuerte, especialmente al interior de aquellas industrias que se apoyan en una tecnología de punta.

Los países en vías de desarrollo necesitan urgentemente formar e incrementar sus capacidades domésticas, para lograr competir en un mundo en el cual día a día adquiere mayor importancia la tecnología, principalmente en lo que respecta al campo de la microelectrónica y que actualmente puede ser encontrada en cualquier campo de aplicación. Para ello, los países en vías de desarrollo necesitan identificar las áreas de aplicación que reforzarían a largo plazo su capacidad de desarrollo industrial. Esto requiere un enfoque enormemente selectivo, que permitiría unir las aplicaciones de la microelectrónica con los sectores estratégicos de la economía nacional implicada.

Los países en vías de desarrollo necesitan estrategias activas de parte de las compañías, y políticas gubernamentales de apoyo para llevar la producción actual hacia una industria electrónica nacional mejor integrada.

Los países en vías de desarrollo no pueden hoy en día contar únicamente para desarrollar sus industrias, en un redespliegue de mercado, o en la subcontratación, ya que hoy en día los países desarrollados se encuentran ocupados en desarrollar sus propios mercados, en ingresar a los mercados de los mismos países desarrollados y en desarrollar una tecnología que les permita reducir la subcontratación en aquellas industrias que son intensivas en mano de obra.

Los resultados económicos dentro de la OCDE son ahora más favorables de lo que se esperaba hace un año. La actividad comercial ha aumentado en todos los países de la OCDE, dando como resultado un crecimiento del PNB de más de 4,5% en total. Las perspectivas no son malas y las estimaciones para 1985 son del 3%. La inflación ha disminuido bastante y a pesar de haber sufrido un ligero aumento a inicios de 1984, está bastante controlada y se estima que será de un 5% para el área de la OCDE, un 3,5% en los Estados Unidos y un 2,25% para la República Federal de Alemania y para el Japón. Se cree que la inflación en 1985 para los países de la OCDE será de un 2 a un 2,5% , con un ligero aumento en los Estados Unidos, en el Japón un 2,75%, pero manteniéndose en un 2,25% en la República Federal de Alemania. El comercio mundial

ha continuado su ritmo ascendente y se espera que continúe así. También ha comenzado a aumentar en el área de la OCDE, aunque con diferencias considerables entre los países. Hubo una considerable disminución del desempleo en los Estados Unidos, mientras continuó su aumento en los países europeos y continuará haciéndolo durante el año 1985. La cifra total es de un 8,5% este año y una predicción para el año 1985 de un 7,75%.

Los retos que encuentran los países de la OCDE son tres:

Primero, es imperativo ofrecer la oportunidad de que la recuperación que se está llevando a acabo en la mayoría de los países se consolide, lo que implica el que se implementen políticas que promuevan la mantención del crecimiento y reduzcan aún más el desempleo, pero que al mismo tiempo aseguren que se evite la agudización de la inflación.

Segundo, es importante acrecentar la eficacia a mediano plazo, ello requiere políticas que proporcionen un clima general que conduzca a una adaptación estructural, a una inversión creativa y a la innovación.

Tercero, es necesario restablecer la confianza de los participantes al mercado en el mantenimiento de un sistema comercial y financiero multilateral.

Debido a ello, los gobiernos necesitan continuar y fortalecer sus esfuerzos utilizando las condiciones favorables que proporciona la actual recuperación económica, para invertir las tendencias proteccionistas y para dismantelar progresivamente las restricciones comerciales y las medidas restrictivas domésticas. Los de la Secretaría de la OCDE creen que las implicaciones internacionales de las políticas domésticas en términos de distorsión del comercio son tan importantes como las mismas barreras comerciales.

Al unir tales retos, queda claro que las políticas macroeconómicas tienen un papel importante que desempeñar para corregir tanto los desequilibrios actuales como los prospectivos. Las políticas mone-

tarias deben ser consistentes con objetivos a mediano plazo tales como el mantenimiento de un crecimiento real y la estabilidad de precios. Los ciclos de crecimiento suspendido, tal como ocurrió con frecuencia durante el pasado, deberían ser evitados.

También es muy importante el formular políticas fiscales sólidas. No es sino ahora que en ciertos países la estabilización presupuestaria ha continuado hasta el punto en que los déficits presupuestarios reales están empezando a disminuir, y la relación de la deuda de los gobiernos con el PNB se ha estabilizado. Sin embargo, en otros países, inclusive en los Estados Unidos y en otras de las economías principales, se proyecta siempre un déficit. En dichos países existe la necesidad ya sea de restringir los gastos públicos o, en la medida en que eso no sea posible, de aumentar los ingresos del Estado. Las medidas macroeconómicas apropiadas no han perdido nada de su importancia, sin embargo, el éxito de tales políticas podría verse disminuido si los gobiernos permiten medidas microeconómicas industriales, regionales, de recursos humanos u otras, para preservar rigideces estructurales y para sostener productores ineficaces y trabajos que no son viables.

Ambos, la teoría y la experiencia de los últimos años, sugieren que el rendimiento económico de los países de la OCDE no se hubiera deteriorado tanto, si los factores productivos hubieran sido más variables, las estructuras económicas más flexibles y los productores más dispuestos a tomar riesgos. Lo que es más, cuando no existe una flexibilidad microeconómica, a menudo, la administración fiscal y monetaria logra éxito únicamente en el logro de objetivos de estabilización y después de muchas demoras, y mediante medios indirectos como: primero, creación de una considerable desocupación de mano de obra y otros recursos. Existe ya sea un círculo vicioso de inestabilidad microeconómica y de flexibilidad microeconómica, o un círculo vicioso de inestabilidad y rigidez. Una economía que tenga la flexibilidad necesaria para responder rápidamente a los cambios puede mantenerse con mayor facilidad dentro de un curso de equilibrio macroeconómico. Por el contrario, la estabilidad y los desarrollos macroeconómicos ayudan a una flexibilidad

microeconómica, porque los individuos pueden tener confianza en sus perspectivas de mediano plazo para poder adaptarse con mayor facilidad a las nuevas circunstancias. Para mantener el momentum de la recuperación para capitalizar las oportunidades de crecimiento que surgen de los mercados en expansión y de nuevas tecnologías y sobre todo para progresar en la reducción de la desocupación, se necesita un mayor progreso hacia políticas de ajuste positivo en los países de la OCDE, según la Secretaría de la misma. Una orientación clave de tales políticas consiste en nutrir la competencia y la flexibilidad en los mercados de productos, de mano de obra y de capital para acentuar la eficacia económica mediante una mejor asignación de los recursos y de la innovación, y en general para lograr que la economía responda mejor a los desafíos y estremecimientos que un futuro incierto pueda todavía esconder.

En su mayoría, los países desarrollados están mejor equipados para enfrentar los retos de los años ochenta y noventa, y para lograr un ajuste, ya que poseen las infraestructuras de desarrollo e investigación institucional básicas, las políticas gubernamentales necesarias y un empresariado muy calificado. ¿En qué medida va la actividad económica estadounidense a actuar como locomotora de la activación de la economía mundial?; ¿en qué medida las medidas proteccionistas actuales darán lugar a un esquema más librecambista en el futuro?; ¿en qué medida, aún si opera como locomotora la economía estadounidense y aún si cambia la tendencia proteccionista, no se internalizarán los impulsos de la recuperación de las economías industriales en los mismos países desarrollados, sin derramarse a los países en vías de desarrollo? ¿Cómo hacer para que la economía se mueva en una dirección que, basándonos en la mejor utilización de los recursos, proporcione crecimiento, suficiente espacio para aumentos en los ingresos (también en términos reales), reducción en la desocupación abierta y en la encubierta, y que permita la competitividad en un sistema mundial abierto? ¿Cuál es el papel que deberá desempeñar el gobierno?

En el consejo ministerial de la OCDE del año 1983 se reconoció que aún bajo la recuperación económica persistirán los problemas de ajuste estructural resultantes de los rápidos cambios económicos, sociales y tecnológicos. La intensificación de la competencia internacional, la continuidad de un alto nivel de desocupación; y la emergencia de tecnologías nuevas, han incrementado las presiones que reciben los gobiernos para ayudar a aquellas regiones en desventaja, las grandes industrias estructurales y empresas con problemas.

En el lado de las necesidades en la OCDE, hallamos: aumentos de precio en los recursos naturales (petróleo, utilización del ambiente), nuevas tecnologías y nuevos competidores, nuevas direcciones en los flujos de la tecnología y de los capitales internacionales, así como el cambio ocurrido dentro del Sistema Monetario Internacional.

Algunos elementos determinantes en la incapacidad de la OCDE para responder positivamente:

1.- Las rigideces del mercado del trabajo y que aun se manifiestan en el alto desempleo europeo. (Rigideces en los salarios, disminución en la movilidad regional, los puestos de trabajo disponibles y las calificaciones requeridas para los mismos no encajan con los deseos y con las calificaciones de las personas para llenar dichos puestos).

2.- La participación del gobierno en las economías en un amplio sentido como en el aumento de la influencia de las regulaciones sociales y las maneras cómo se implementó la protección ambiental y la participación del gobierno en la industria.

3.- Rigideces dentro del sistema internacional de comercio y finanzas (medidas inventadas para burlar el sistema del GATT), además del impacto suscitado por las medidas políticas domésticas de apoyo (tales como el subsidio).

4.- La tecnología ha contribuido a mayores rigideces, a pesar de que muchas tecnologías nuevas han aumentado la adaptabilidad de las estructuras productivas. Además, se han politizado algunas decisiones económicas.

Hoy en día es sumamente necesario tener la capacidad para responder a los cambios que ocurren en los mercados internacionales.

ES necesario iniciar la búsqueda por conceptos más realistas.

Primero, el concepto tradicional de "ventajas comparativas" puede servir únicamente como indicador del rendimiento anterior de los subsectores industriales agregados pero tiene una utilización limitada en la formación de nuevas capacidades industriales o en la adaptación de las capacidades a las condiciones internacionales que cambian rápidamente. La selección de alternativas estratégicas en países que desarrollan su industria no puede apoyarse en la noción del antiguo modelo de ventajas comparativas.

Segundo, se dá mayor énfasis al papel de las fuerzas del mercado contra la intervención gubernamental, la propiedad, el control, la planificación, etc. Sin embargo, algunos recientes desarrollos muestran claramente que sería inútil perseguir tal debate únicamente con bases ideológicas. Ya que para la industria la cuestión estriba en la entera gama de posibles medidas que guíen y apoyen la industria en el duro y pragmático proceso de reestructuración internacional. Una interacción no burocrática y estrecha entre el sector industrial y los formuladores de políticas nacionales y "reglas del juego" estables en dicho aspecto, parecen ser una condición *sine qua non* para el futuro de los países latinoamericanos, tanto como una observación y control estrechos de las políticas nacionales pertinentes de otros países.

Tercero, el concepto de "libre comercio" sigue siendo minado, con un mayor comercio entre compañías, una mayor participación de los arreglos contrarios al comercio, etc., los países de Latinoamérica necesitarían analizar con mayor cuidado las formas, las restricciones y esquemas de apoyo en los flujos de comercio internacional y responder de manera más activa a las principales tendencias y fuerzas.

Cuarto, la noción del término "ajuste positivo", utilizado por la OCDE, necesita ser jugada en base a las implicaciones reales, ya sean positivas o negativas, para los países en vías de desarrollo. Los países latinoamericanos necesitan analizar y responder de manera más activa a las políticas actuales de los países desarrollados, considerando que éstas pueden no necesariamente ser "internacionalmente positivas".

Quinto, la frontera entre los sectores económicos y los subsectores industriales se vuelve más borrosa. Los países de Latinoamérica necesitan enfocar la industrialización con políticas más realistas y más pragmáticas, y con mecanismos institucionales que proporcionen tales desarrollos.

Finalmente, se argumenta que el concepto "países en vías de desarrollo" es una super-simplificación ante las diferencias en el nivel de desarrollo, de tamaño, etc. Sin duda alguna, el punto clave es otro: la necesidad de una industrialización en el tercer mundo requiere esfuerzos comunes de parte de los países en vías de desarrollo, y específicamente de parte de los países dentro de la misma región.

Los nuevos modelos de desarrollo que emergen en los años ochenta y noventa, la observación y control de los desarrollos que se lleva a cabo en los países desarrollados tiene otra connotación, sus objetivos deberían ser identificar tendencias productivas, tecnológicas y comerciales, políticas nacionales y estrategias corporativas con el propósito de fijar sus efectos en la oferta y la demanda, y mediante ello permitir a los países latinoamericanos una reacción oportuna.

Debe sin embargo, reconocerse que ninguna compañía ni gobierno podría estar en una posición de establecer un modelo fijo y detallado de desarrollo en base a un análisis ex post y a la identificación de oportunidades no aprovechadas. En lugar de ello, las estrategias deberán constituir un marco que permita a los responsables de la creación de políticas, el dirigir y el redirigir hacia una "estructura preferencial" amplia basada en la persecución consciente de objetivos de desarrollo, la producción y el comercio mediante una serie de políticas seleccionadas y de medidas institucionales. Esto presupone una percepción a largo plazo del desarrollo y del "principio guía" y de las respuestas operacionales a corto plazo en base a una fijación continua de las dificultades nacionales e internacionales.

Entre los países en vías de desarrollo, aquellos que en términos de competitividad internacional lograron más progreso, fueron los países que tenían las estructuras más flexibles y que a pesar del proteccionismo de la OCDE, estuvieron en una posición de circunscribir tal proteccionismo.

#### B. Situación existente en el mercado internacional.

Mientras durante los años setenta varias compañías persiguieron estrategias de aumento de las escalas de producción para obtener una mayor participación en los mercados de productos establecidos, las nuevas estrategias que conllevan racionalizaciones a largo plazo, se concentran en una nueva selección de grupos de productos, dirigidos hacia determinados mercados y hacia la adquisición selectiva de otras compañías tanto domésticas como extranjeras. Después de los años de crecimiento negativo o muy bajo del sector manufacturero, la industria de los países desarrollados con economías de mercado parece haber sufrido una transformación hacia nuevas estructuras que tienen una mayor fuerza competitiva que antes, una mayor flexibilidad en términos de respuesta productiva hacia los cambios en el mercado, y posiblemente menor propensión a desplazarse hacia los países en vías de desarrollo.

La brecha de mercado que se observa en muchas industrias latinoamericanas es una dificultad muy seria. Debido a la competencia al interior de la OCDE en muchos grupos de productos, de políticas proteccionistas en los países desarrollados, y de la reducción del redespliegue de industrias, los países latinoamericanos se encontrarán más aislados de los grandes mercados industrializados, o cuando menos expuestos a cambios erráticos e imprevistos en tales mercados. En algunos países desarrollados el desempleo se mantendrá alto, lo cual podría contribuir a que se mantenga el proteccionismo. Durante los años 1981-82. el comercio mundial disminuyó tanto en volumen como en valor, volvió a crecer durante 1983-84, aunque a finales de 1983 solamente se alcanzaba una cifra igual a la de finales de los años setenta. A esto se suma el reciente esfuerzo de ajuste de las economías en desarrollo a las nuevas condiciones financieras que resultaron en restricciones dramáticas de sus importaciones, principalmente en el caso de los países latinoamericanos, que han sido los más afectados por la deuda financiera, y que tuvieron que disminuir sus importaciones hasta en un 50% durante los años 1981-83.

Mientras entre 1950 y 1970 el comercio se expande en tasas elevadas, el crecimiento de flujos de comercio originado en los países en desarrollo tiene un crecimiento inferior al de las tasas mundiales, lo cual va a determinar una disminución progresiva de la participación de los países en desarrollo, principalmente de aquellos que no exportan petróleo, en el comercio mundial. Tal comercio se reduce de un 30% a un 15%, con una recuperación parcial de 1976 a 1981. Entre 1950 y 1974-5, los países en desarrollo petroleros mantuvieron inalterada su representación alrededor de un 6,5%, por lo que la disminución de los países en desarrollo no petroleros, fue absorbida por la creciente participación de los países desarrollados de economía de mercado, principalmente mediante el incremento de intercambios entre ellos. Mientras entre 1950 y 1960 el valor de las exportaciones mundiales creció a un ritmo de 7,1% y 9,4% por año, el valor unitario aumentó únicamente en un 0,1%, y por lo tanto el 90% del crecimiento puede atribuirse únicamente a un crecimiento en términos de volumen. En los años 70 se invierte la tendencia, y es el crecimiento de los precios, principalmente de los energéticos lo que explica el crecimiento del comercio. En realidad menos de 1/3 del crecimiento en valor del comercio mundial se explica como crecimiento real en el flujo comercial, el cual ya fue inferior al de las décadas anteriores. En cuanto a los flujos componentes, durante el período posterior a la segunda guerra, y hasta la crisis petrolera, el comercio entre los países desarrollados de economía de mercado constituyó la parte más dinámica del comercio Mundial, su participación en las exportaciones

mundiales creció del 52% en 1955 a un 64% en 1973, disminuyendo a un 52% en 1982, es decir que el conjunto de transacciones entre los países industrializados representaba en 1982 el 52% del total de las transacciones comerciales mundiales en valor.

La proporción del comercio Norte-Norte en las exportaciones totales de los países desarrollados de economía de mercado representa siempre el 74% de sus exportaciones, es decir que solamente el 26% de las exportaciones de los países desarrollados está orientado hacia los países en desarrollo, ya que por lo menos el 75% de sus exportaciones estaban dirigidas hacia los países desarrollados de economía de mercado; y únicamente el resto está orientado hacia otros países en desarrollo. En cambio en relación al comercio Sur-Sur, éste disminuyó su importancia tanto a nivel global como a nivel de grupo. Sin embargo, recientemente esta dirección de flujos se ha propuesto como la más dinámica, principalmente debido al nuevo poder de compra de los países en desarrollo petroleros por un lado, y de los países en desarrollo exportadores de manufacturas por otro. De manera que la participación en el comercio Sur-Sur entre 1975-82 aumenta de un 6,6% a un 8,8%; y la proporción de las exportaciones de los países en desarrollo que se orientan hacia otros países en desarrollo se incrementan del 33% al 43% durante el mismo período, sin embargo, el 50% de tales exportaciones lo representan los energéticos, y el otro 50% está dividido igualmente entre productos primarios y manufacturas.

La política agrícola de la CEE es controvertida y tiene implicaciones directas para los países en vías de desarrollo, además de grandes problemas para los países participantes, actúa mediante precios subsidiados al productor, con costos elevados para la CEE, y para los consumidores europeos ha producido un aumento en los excedentes de productos agrícolas que son llevados al mercado exterior. En 1975, los países desarrollados de economía de mercado, representaron el 57% de las exportaciones de alimentos y en 1981 pasaron a representar el 66% de dichas exportaciones. Los países en desarrollo disminuyen sus exportaciones de alimentos del 34% al 28% en el mismo período y a su vez, las importaciones de esos países que eran de un 17% en 1970, hoy en día representan un 25% de las importaciones globales de alimentos, convirtiéndose en importadores netos de alimentos, o sea invirtiendo su papel anterior. A pesar del dramático aumento de las importaciones alimenticias de los países exportadores de petróleo, los países en desarrollo no exportadores de petróleo pasaron a importar de un 14,5% a un 17,2%. A partir de 1950 se crea un sistema de relaciones comerciales basado en tres principios:

- principio de no discriminación,
- transparencia; y
- reciprocidad, controlados y coordinados por el GATT.

La disciplina del GATT aceptaba limitantes domésticas en términos de políticas de empleo, pero buscaba la extensión de los mismos principios a todas las relaciones comerciales. Ya desde 1955, al ser implantada la política de la CEE, hay un acuerdo implícito entre los países europeos y los Estados Unidos para mantener la agricultura fuera de los acuerdos del GATT. En 1957 los Estados Unidos y el Japón firman el primer acuerdo bilateral de restricción voluntaria en el caso del sector textil y en 1962 se firma el primer acuerdo a largo plazo regulando los textiles de algodón y que fue remplazado por el acuerdo de fibras múltiples.

En el caso del acero, en 1969, los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón firmaron un acuerdo de limitaciones de las exportaciones hacia los Estados Unidos extendido luego en 1972 cuando se firmó un acuerdo bilateral entre la CEE y el Japón. En el último acuerdo de restricciones voluntarias de septiembre de 1984, se busca una disminución de las exportaciones hacia los Estados Unidos para que las importaciones constituyan únicamente el 20% del mercado, y en el caso de productos terminados a un 18%. Este es un caso típico de comercio administrado.

El comercio inter-firmas, que es uno de los que mas se asemejan al libre juego de fuerzas del mercado, según información estadounidense, se estima en el 10% de las manufacturas, o sea un 5% del comercio mundial. A esto se suman el comercio de compras estatales (caso de las compañías de aviación, las compras militares, etc.), comercio basado en acuerdos establecidos entre importadores y exportadores (el caso de los acuerdos por productos), el comercio basado en cuotas (fibras múltiples, acero, acuerdos bilaterales sobre los automóviles, etc.), el comercio impedido por barreras no tarifarias y el comercio de trueque (alrededor de un 30% del comercio mundial, si se incluye a los países socialistas). Así llegamos a la conclusión de que solamente un 25% a un 35% del comercio mundial podría ser definido como resultado del libre juego de las fuerzas del mercado, aunque en verdad podría ser mucho menos. Esta parte del comercio es la parte que afecta a la gran mayoría de los países en vías de desarrollo, no tanto a

los que pueden ser considerados NIQUES, NEPES, etc., sino más bien a los países cuyas exportaciones son principalmente productos primarios y productos que pueden depender de las fuerzas del mercado. Los países en vías de desarrollo no petroleros han visto sus exportaciones aumentar muy debajo del comercio mundial, y esto afecta a los países productores de materias primas.

En lo que se refiere al comercio de productos manufacturados, que entre 1965 y 1974 para los países en vías de desarrollo aumentaron a una tasa bastante elevada, se debe hacer hincapié en el problema de la elevada concentración de la capacidad instalada y exportadora, que genera problemas internos de generalización del modelo exportador y del comercio en tanto que motor de crecimiento. A nivel de la oferta existen problemas, porque al hablar del problema de las brechas que todavía es necesario llenar para alcanzar a los países desarrollados en el marco de la tercera revolución industrial, hay que pensar en que todavía hay muchos países que aún no han recorrido completamente el camino de la segunda revolución industrial. Ocho son los países responsables de la gran mayoría de las exportaciones provenientes de los países en vías de desarrollo: Singapur, Hong Kong, Taiwan, Corea del Sur, México, Brasil y Argentina (con base a datos hasta 1979, ya que desde entonces México ha visto sus exportaciones de productos manufacturados considerablemente reducidas).

Para que otros países pudieran tener una fracción del mercado semejante a cada uno de estos países, estos tendrían que tener un crecimiento de dos dígitos hasta el final de la década, lo cual es impensable.

Desde el punto de vista de la demanda, además de las tendencias a la disminución de la demanda de los países europeos por distintas razones, el mercado no puede crecer hasta absorber la producción de todos los países en vías de desarrollo. El economista Marlin ridiculiza el modelo de la exportación diciendo que si la China y la India buscaran reproducir el modelo de Corea del Sur, los estadounidenses tendrían que cambiar aparatos de televisión con la misma frecuencia con que cambian de camisa. O sea que el problema de la concentración y el problema del esfuerzo de la capacidad instalada, agravado por problemas de demanda en los países en vías de desarrollo, crean dudas y preguntas

sobre la generalización del modelo exportador de los países exitosos del grupo de los ocho antes mencionado, grupo que las personas más pesimistas reducen a cinco países: los países asiáticos y el Brasil. ¿Hasta qué punto la experiencia de tales países podría servir de modelo para los países en vías de desarrollo?

A pesar del incremento de los países en vías de desarrollo de sus exportaciones de productos manufacturados, estos siguen manteniendo un alto nivel en las importaciones de manufacturas y en el período hasta 1981, el conjunto de las exportaciones de manufacturas por los países en vías de desarrollo no llega al 25% de sus importaciones de manufacturas. A nivel de la composición por producto ha habido cambios importantes, las semi-manufacturas (textiles, hierro y acero, madera y papel), que en 1963 representaban el 13% y que al final de la década llegaban a casi un 30%.

Durante el período 1963-81, entre un 40% y un 50% de las importaciones de manufacturas de los países desarrollados de economía de mercado procedentes de los países en vías de desarrollo fueron consumidas por los Estados Unidos, creciendo a tasas más elevadas que el conjunto del resto de los países desarrollados.

Los dos hechos importantes son, pues, la concentración tanto al origen de la producción, como a su destino.

Cabe mencionar además la pérdida de competitividad de los países que se especializaron en productos de tecnología más dura, e intensivas en mano de obra, aunque todavía no se sabe qué giro tomará la aplicación de las nuevas tecnologías ni cual será su impacto a mediano plazo en el comercio de los países en vías de desarrollo, debido a que existen varios aspectos positivos en cuanto a la aplicación de tales tecnologías.

El caso de las nuevas tecnologías conduce a otro problema, que empezó a plantearse cuando en 1982 los Estados Unidos solicitaron que las reglas del GATT se aplicarían no solamente al comercio de productos sino también al comercio de servicios, por lo que la cuestión de la tecnología se asocia a esta materia. Sabemos que el sector servicio representa hoy en día un insumo importante para la producción, que

ha dejado de ser un sector dependiente, y que dejó de ser un sector subordinado para convertirse en un sector dinámico e inductor de actividad económica. Es un sector que se desconoce pues no se tienen estadísticas sobre el mismo, y se estima que corresponde al 20% de las transacciones, pero éstas solamente son estimaciones ya que la información sobre dicho sector aún no se normaliza, lo cual es importante porque la tecnología de la producción ha caminado en el sentido de descomponer el proceso de trabajo en pequeñas unidades y actividades de planeación, diseño, control y evaluación que requieren programación y conocimientos especializados, y tal especialización se logra mediante enseñanza y entrenamiento especializados.

El gran problema de los servicios es su invisibilidad, su falta de conceptualización y la ausencia de esquemas de interpretación adecuados, debido a que el comercio y las teorías comerciales todas se basan fundamentalmente en la realidad financiera, una realidad que son productos tangibles, y la idea de servicios que antes no producía ningún valor, despunta ahora con los sectores de informática, de turismo, etc.

No se transita del liderazgo industrial al de los servicios, sino que se están industrializando los servicios, y el sector líder será un sector que estará en la interfase entre la industria y los servicios.

Dentro del GATT, los Estados Unidos buscan obtener una liberalización del comercio de los servicios sin hacer mención a la liberalización del comercio de primarios.

Según el G no existe conflicto entre proteccionismo y ajuste estructural, ya que los ajustes estructurales se procesan bajo un proteccionismo, y que tal proteccionismo tiene funciones específicas y se justifica mediante cambios tecnológicos, por cambios en la demanda, cambios estructurales en el consumo, en la estructura de la industria.

Los Estados Unidos y la CEE han excluido de las negociaciones del GATT la cuestión agrícola, por un acuerdo tácito.

La protección de la producción de alimentos básicos para el consumo interno por parte de la CEE, es hecha bajo un costo inconmesurable, que tiene por origen dos consideraciones: a) una consideración de estabilidad política que no es trivial; y b) que la articulación industria-agricultura ha generado una industria, una interfase industria-agricultura que ha dado gran competitividad a franjas importantes de la industria.

Al juzgar el nivel de eficacia de un país tenemos que ser consecuentes tenemos que asumir que el conjunto de factores que determina la competitividad de un país son múltiples y complejos. Es por ello que resulta difícil fundar una apreciación sobre el nivel de competitividad de un país basado en una apreciación sobre uno de los instrumentos particulares como es el nivel de protección. El tema no es el nivel de protección, sino el contenido, los actores, la canalización de sectores, los niveles relativos de productividad entre los sectores protegidos y los no protegidos, la secuencia temporal.

En el Japón ha habido proteccionismo, ha habido restricción a la inversión extranjera, el sector financiero ha sido subsidiario del sector industrial, es un servicio de reasignación de excedentes hacia el sector industrial, el liderazgo es industrial. La experiencia del Japón refleja y sintetiza rasgos sociales, culturales y económicos particulares.

El Japón fue sobre todo más proteccionista para con el exterior en las primeras etapas del proceso de industrialización cuando aún se temía a la competencia interna. No se debe olvidar que el mercado japonés (120 millones de personas, y en ese tiempo 100 millones) era ya un gran mercado que permitía a varias compañías competir ferozmente antes de que el mercado se abriera al exterior.

Aún existen en el Japón algunas barreras proteccionistas naturales tales como la lengua japonesa que tal vez nunca será superado.

Sin embargo, en el Japón se logró el establecimiento de una industria competitiva aún a pesar de la existencia del proteccionismo, y luego se redujo tal proteccionismo, y en muchas industrias se logró de acuerdo a un programa preestablecido.

El proteccionismo existente en la América Latina permite amparar que la estructura productiva ya tan pulverizada, tan en pequeña escala comparada con la estructura productiva de los países avanzados, tenga un papel de rentabilidad comparable al de los sectores que no se transan en el mercado internacional (servicios, intermediación financiera y comercial, bienes raíces, etc.) y, es precisamente el objetivo y los actores portadores del mismo lo que lo vuelven más específico.

Las tendencias proteccionistas continúan, por lo menos en lo que se refiere a contener y a mantener limitado y sectorizado el aumento de las importaciones y dando preferencia a los socios, manteniendo la reciprocidad, las reglas del juego establecidas dentro del GATT. Tal cual ha sucedido en el acuerdo sobre el acero entre los Estados Unidos y los países socios de los cuales espera similar reciprocidad.

En las necesidades colectivas, o sea entre las inversiones públicas de infraestructura social, de infraestructura económica, existe un mercado potencial considerable para estimular el crecimiento de la economía, planificándolas para que en ellas haya un alto contenido de producción y savoir-faire interno, ahorrando al mismo tiempo al país divisas y fomentando la competitividad y la eficacia.

C.- ¿Cuál deberá en el futuro ser el papel del Estado?

En muchos de los países en vías de desarrollo no se trata de elegir una serie de medidas apropiadas para mejorar la economía nacional, sino es una cuestión de supervivencia, en términos sociales, políticos y económicos.

No existe una división simple de la dimensión entre exportaciones e importaciones, y el marco institucional es de mucha importancia en ello. La confianza en las fuerzas del mercado se desarrolla gradualmente, es una mezcla entre decisiones empresariales y el marco de las políticas gubernamentales que pueden tomar varias formas. ¿Qué modelo institucional es eficaz para un crecimiento industrial dinámico? Uno de los modelos eficaces que podemos observar es uno que se caracteriza por una clase empresarial muy eficaz y competente, que trabajan tanto dentro de un marco internacional de conexiones de negocios en el mercado mundial como en un marco nacional de políticas gubernamentales relativamente estables, liberales y generales, con relativamente pocas regulaciones, poco apoyo directo, y pocas intervenciones Ad-hoc. Y esto presupone una base industrial bien establecida y cierto equilibrio económico.

Tales son las características de los países desarrollados.

Otro modelo que ha sido eficaz en el pasado es uno que se basa en una participación gubernamental más activa y de mayor alcance en la formulación de estrategias. En este modelo las estrategias son formuladas por el gobierno, de parte de las personas que participan en la formulación de políticas, presupone mutua confianza y contactos estrechos entre las corporaciones y las autoridades, control y observación activa conjunta de las principales tendencias de parte de los que toman las decisiones. Además, el sistema debe tener la capacidad para responder activamente a los cambios de situaciones (decisiones de las compañías y políticas gubernamentales de apoyo), y no mediante la obstrucción de las políticas gubernamentales. La pregunta acá es: ¿es éste un modelo realista para los países latinoamericanos? Este modelo es más fácil de seguir para un país que está mejor equipado, que tiene una base industrial, que tiene la confianza mutua, que tiene experiencia, que tiene pocas tensiones políticas y poco desequilibrio económico general.

¿Qué es lo que hacen las compañías para ajustarse? Si una compañía encara el dilema de la supervivencia, tiene varias alternativas: puede reducir el costo de su mano de obra, el número de trabajadores, etc. Pero acá la pregunta es: ¿es esto viable para la sociedad? La reducción de salarios presupone una organización laboral muy flexible o la no existencia de tal tipo de organización, lo cuál es algo difícil para algunos países. Otra posibilidad es la de obtener insumos más baratos, lo cual requiere una política de importación bastante liberal, al menos en algunos grupos de productos bien definidos. Esta política ya ha demostrado que puede resultar ser un callejón sin salida. Otra política seguida por varios países de la OCDE es la de la importación de mano de obra barata, cosa que puede ocurrir bajo condiciones de empleo total, o de casi empleo total, por lo cual resulta ser una política dudosa en casos de alto desempleo nacional.

Dentro del grupo de las estrategias de innovación: la innovación de procesos, diferenciación de productos, extensión de la fase de vida de los productos, substitución de productos, etc. Estas son estrategias que muchos países en Latinoamérica quisieran seguir, pero para ello se requiere mucho apoyo e información por parte del gobierno para tratar de obtener divisas, una capacidad de investigación y desarrollo básicos para absorber la tecnología extranjera, y requiere un equilibrio en el cambio de divisas. Esta es una opción que debe dejarse abierta en cualquier estrategia en esta región. Al hablar del papel que el gobierno debe desempeñar, decimos que los gobiernos no podrían tomar en sus manos la determinación de las estrategias de innovación, pero las debería apoyar, especialmente en la industria de la informática, o como en el caso de una nueva fuente de energía.

Los países en vías de desarrollo necesitan por un lado una modernización, un acentuado crecimiento industrial, y todo ello requiere compañías orientadas a la producción y flexibles, que puedan responder con rapidez a los retos, inclusive a las inversiones, a las importaciones, al empleo. Por otro lado, la construcción de una estructura industrial que sea factible socialmente requiere políticas nacionales que dirigen a la industria a tales objetivos, y que la protegen de trastornos externos.

Es también importante hablar sobre los instrumentos de las medidas que deberán aplicarse. La primera sería una política general económica de parte del gobierno para asegurar un ambiente económico estable para

las compañías. Segundo, será necesario que el gobierno proporcione un amplio marco de política industrial que induzca a las compañías a aprovechar las oportunidades. El tercero es establecer programas para los diversos sectores industriales, concebidos en conjunto por el gobierno, la fuerza trabajadora, los académicos y la ciencia internacional.

Si aceptamos que la innovación es vital para un dinámico desarrollo económico, no es posible dudar del papel que pueden desempeñar los gobiernos en la promoción de inversiones creadoras y en la aplicación de nuevas ideas tecnológicas y administrativas. Para la economía competitiva de mercado, esto implica la creación de un clima general que induzca a la adquisición de calificaciones, a la formación y rotación de capital, a la toma de riesgos y a la innovación. Tal clima podría beneficiarse grandemente de políticas que promuevan la innovación en una gran variedad de áreas que incluyan políticas macroeconómicas, políticas de mercado de capitales y políticas reguladoras, beneficiándose ya no únicamente de medidas cuyo objetivo específico es el progreso tecnológico. El apoyo a la investigación fundamental a largo plazo de los laboratorios científicos y tecnológicos sin propiedad exclusiva, conduce también a un clima de innovación.

Sin embargo, con mayor frecuencia tales medidas se llevan un poco más allá, y se otorgan más ayudas específicas a nuevas y prometedoras actividades industriales. Para ello se utilizan varios argumentos:

i) Los mercados de capitales pueden resultar incapaces de engendrar perspectivas lo suficientemente duraderas como para lograr el bienestar a largo plazo de la sociedad.

ii) El innovador podría ser incapaz de poner al descubierto todos los beneficios externos que genera su trabajo.

iii) El riesgo que involucran las tecnologías más avanzadas y la mera escala de los proyectos sobrepasa cada vez más a menudo los recursos de las empresas privadas.

iv) Una ayuda específica podría resultar ser la única manera de romper un monopolio internacional de la tecnología de punta, y

v) En los casos en que exista una brecha tecnológica, los países podrían desear reducir su dependencia en la tecnología importada, lo que consiste en el argumento de la industria incipiente.

Sin embargo, aún al aceptar tales argumentos, se debería estar consciente del hecho que un apoyo selectivo y directo a las actividades prometedoras encara ciertos problemas.

El riesgo fundamental es que a largo plazo, si la empresa privada se involucra en la administración de la innovación, puede conducir a un cambio en el comportamiento innovativo. Los innovadores potenciales encuentran que para que la toma de riesgos privada logre éxito, éstos deben presionar para obtener apoyo público.

Existen además otros puntos: existe el riesgo de que al otorgar un subsidio selectivo de actividades prometedoras, se podrían eliminar de la concurrencia otras actividades que también prometen. Estos pueden, bajo circunstancias específicas, desarrollar una tendencia a favorecer objetos de prestigio, problemas especiales podrían surgir para los países pequeños, incluyendo a todos los países en desarrollo más avanzados, que no pueden repartir sus recursos públicos en una gran gama de actividades.

Es más, podría surgir una posibilidad para conflictos comerciales internacionales, ,particularmente dentro de los países avanzados de la OCDE. Cuando los gobiernos encuentran que es necesario apoyar actividades prometedoras mediante una intervención selectiva y directa, tienen por lo consiguiente que asumir que lograrán mejores resultados que el mercado mismo, y asimismo deberán tener el cuidado de no crear capacidades excesivas, ya que ello equivaldría a crear para el mañana industrias estructuralmente débiles.

Existen algunos casos en los cuales tal vez se justifica la asistencia temporal del gobierno, por ejemplo cuando la declinación circular de una industria se refuerza debido a dificultades coyunturales.

Tal vez tendría menor costo social el otorgar subsidios temporales que permitir que ocurra una dislocación de gran escala. Tal medida podría disminuir el nivel de despido de trabajadores y facilitar el desplazamiento de la mano de obra hacia actividades más prometedoras.

Otra excepción consiste en otorgar apoyo temporal a la inversión en nuevo equipo de capital necesario para rejuvenecer una industria que tiene un atraso en tecnología de productos y procesos. Esto podría seguir las directivas del ajuste positivo y del crecimiento a largo plazo debido a los aumentos en productividad que lo acompañan, pero eso, asumiento que la industria puede llegar de nuevo a ser competitiva en los mercados internacionales y no solamente en los mercados domésticos protegidos. Otro ejemplo sería una industria altamente susceptible a fluctuaciones en la actividad económica, pero cualquiera que sea el caso, creemos que es absolutamente correcto el asegurarse que la ayuda contribuya realmente a la reestructuración, a estalbecer de nuevo la responsabilidad financiera o a fortalecer la capacidad para sobrevivir a fluctuaciones extremas.

Deberán evitarse aquellas situaciones en que los empresarios ven en el sistema una fuente de ganancias excesivas, o en la cual los trabajadores pretenden mediante mejoras salariales, apropiarse parte de las ganancias resultantes de tal apoyo. El no permitir que se obtengan ganancias arriba de lo normal mediante barreras protectivas podría a la vez reducir el riesgo a las reclamaciones salariales agresivas, lo que pondría en peligro la viabilidad de una industria.

La ayuda gubernamental debe estar sujeta a condiciones y criterios estrictos, de los cuales los dos más importantes son:

1. El apoyo debe integrarse completamente a la implementación de planes para eliminar la capacidad obsoleta y para restablecer empresas financieramente viables.

2. Tal acción debería ser temporal, y en la medida de lo posible ser progresivamente reducida de acuerdo con un programa pre-establecido.

Esto implica mucha iniciativa de parte de la dirección y de la mano de obra para buscar los medios y las maneras de mejorar la situación, y no únicamente posponer el problema. Asimismo, esto podría conducir a una cooperación más estrecha entre los socios.

El otro principio que debe guiar las medidas de asistencia para actividades de estructura débil, es que deberían estorbar lo menos posible los principios de la economía de mercado, y acudir a medidas de ayuda que son proteccionistas, tanto doméstica como internacionalmente.

En principio existen dos maneras para dirigir ajustes estructurales en una economía de mercados abiertos. La primera alternativa enfatiza primordialmente la movilización de recursos desde actividades menos productivas hacia las más productivas, lo que tendría más consistencia con una alta movilidad de la fuerza productiva y con una rápida rotación de la mano de obra que vaya a la par con los ajustes. La segunda alternativa considera una movilidad de factores inferior, pero de una mayor flexibilidad de entradas al permitir que los salarios reflejen de manera más estrecha las tendencias específicas del sector en condiciones de oferta y demanda. Las industrias y las firmas que experimentan un crecimiento récord en su demanda y en su productividad pagarían salarios más elevados para atraer mano de obra especializada proveniente de otras actividades que experimentan menos desarrollo o que pagan menos. En condiciones de alta desocupación, podría resultar de utilidad el adoptar la segunda estrategia, pero el problema que encaran mucho de los países de la OCDE es todavía la tentativa de mantener los niveles reales de salarios, y rígidos diferenciales de salarios inter-industrias, mientras se trata simultáneamente de asegurar los niveles de empleo en aquellas industrias menos competitivas. Parecería ser que este tercer enfoque solamente es válido si los gobiernos están preparados para apartarse de los principios de la economía de mercado, y acudir a medidas de ayuda que son proteccionistas tanto doméstica como internacionalmente.

Bajo las actuales condiciones de alta desocupación y mientras hay mucha resistencia para los ajustes, la opción que aparenta ser

mejor es una mayor flexibilidad en los salarios.

Tomando en consideración los futuros prospectos de crecimiento, tanto como los actuales niveles y modelos de desocupación en los países de la OCDE, los problemas actuales de ajuste no pueden ser resultados apoyándose únicamente en la administración de la demanda macroeconómica y en una mayor flexibilidad en los salarios. La toma de medidas adicionales para atacar la estructura específica que la sostiene y las causas cualitativas de los desacuerdos en el mercado del trabajo, es absolutamente esencial, y su objetivo debería consistir en mejorar las condiciones básicas de disponibilidad del mercado laboral, aumentando la eficacia y la relevancia de la educación y de la formación y tratando a la vez de proporcionar alivio a algunos grupos de desocupados que lo han estado durante largo tiempo.

A largo plazo, las políticas de ajuste positivo sirven los objetivos sociales y viceversa, siendo a corto plazo el mayor desafío para los responsables de dictar políticas el lograr un equilibrio justo entre la promoción de eficacia económica por un lado, y proporcionar la red social necesaria por otro lado.

Debido a la generalización de la integración, virtualmente todas las medidas económicas domésticas tienen algún impacto en los intereses económicos extranjeros.

Las políticas de ajuste positivo representan un enfoque básico conceptual para formular una política económica general dentro de una economía de mercado, aunque la cuestión de cómo combinar la toma individual descentralizada de decisiones coordinada por el mercado con formas de toma de decisiones más centralizada es principalmente una cuestión de elección política. Sin embargo, una vez existe un consenso básico de confianza predominante en las fuerzas del mercado, las dimensiones económicas importantes pueden descuidarse únicamente bajo grandes costos para el buen funcionamiento de la economía en general.

En principio, existen cuatro estrategias básicas para atacar las cuestiones básicas de ajuste estructural.

1.- Una política preventiva mediante la cual los gobiernos confían primordialmente en la administración de la demanda macroeconómica y en la competencia, y en políticas reguladoras para mejorar el funcionamiento autoregulator básico de los mercados.

2.- Una política estructural previsor por la cual los gobiernos interesados en promover el crecimiento económico, la innovación y la reestructuración, pueden reforzar la habilidad para planificar hacia el futuro en una forma más directa, de los participantes hacia el mercado, pero todavía deja a los empresarios privados la evaluación de las oportunidades del mercado y las decisiones de inversión.

3.- Una estrategia de ajustes defensiva bajo la cual los gobiernos intervienen para reducir el índice de cambio estructural, mientras aún aceptan que los mercados desempeñan un papel importante al aportar la adaptación necesaria a las circunstancias.

4.- Un enfoque mediante el cual los gobiernos intervienen directamente en la producción y en la inversión para alcanzar objetivos estructurales determinados.

Las estrategias de ajuste estructural que persiguen los países miembros de la OCDE incluyen los cuatro enfoques, aunque el peso que se dá a cada uno de ellos varía de manera considerable. La mezcla de políticas es determinada en gran parte por las condiciones políticas, económicas, sociales e institucionales de cada país, tanto como por las pautas históricas en la relación entre el gobierno y la industria. Sin embargo, la experiencia parece demostrar que en general las políticas preventivas y preliminares se acuerdan más con el ajuste positivo que las políticas selectivas y defensivas, o con la intervención del gobierno en la producción y en la inversión.

Es probable que el crecimiento de los próximos cuatro o cinco años exceda las débiles realizaciones de los últimos diez años. Sin embargo, para lograr mucho mejores resultados se requerirán esfuerzos rigurosos e ininterrumpidos, no solamente para corregir los desequilibrios macroeconómicos sino también para acrecentar la eficacia

económica a mediano plazo, para fortalecer las inversiones tanto cualitativas como cuantitativas, y para alentar la creación de nuevos puestos de trabajo viables . Por ello es urgente que los gobiernos de los países miembros de la OCDE aumenten la elasticidad de los mercados para identificar aquellas medidas que impiden la realización económica y eliminarlas, y cuando por razones sociales o políticas esto no sea posible, remplazarlas por mejores alternativas confirmadas por el mercado.

Lo que los gobiernos deben hacer es crear un ambiente para los empresarios en el que estos puedan probar sus nuevas ideas y obtener el máximo de las inversiones creadoras y de las nuevas oportunidades que brindan los mercados.

Se cree que existen al menos tres cuestiones que son ventajas de gran importancia en lo que respecta a la coordinación del mercado aún en actividades nuevas, comparadas con la toma de decisiones centralizada de las administraciones.

1.- Si se cuenta con un sistema de mercado, existe cierta relación entre las decisiones correctas y las ganancias, y las decisiones erradas y las pérdidas. Esto es cierto aún si se toman en cuenta todas las imperfecciones de los mercados. Pero ello no ocurre en relación a las administraciones, por el contrario, si una administración apoya una actividad, existe una propensión para otorgarle más dinero si el resultado es malo. Sin embargo si ello sucede con un empresario, éste debe abandonar la actividad.

2.- Se cree que al interior de la coordinación de mercados, existe una tendencia sistemática hacia las decisiones correctas, y una tendencia sistemática a evitar decisiones incorrectas. La gente desea obtener ganancias, no pérdidas. La tendencia a realizar decisiones correctas en términos económicos está mucho menos desarrollado en el seno de las administraciones, debiéndose ello a que las administraciones no pueden decidir únicamente en términos económicos, sino que tienen más presiones sociales y políticas que un empresario.

3.- Es mejor dejar a los empresarios privados la decisión sobre qué es lo que es prometedor, o al menos descentralizar la toma de decisiones en aquellos casos en los cuales exista alguna relación entre decisiones correctas y ganancias, y decisiones erradas y pérdidas. Si se centraliza la toma de decisiones, o aún si se cuenta con algunas clases de proyecciones estructurales proporcionadas por agencias gubernamentales, existe cierto riesgo particularmente crucial para los países pequeños o pobres de que tengan que "poner todos los huevos en una sola canasta, ya que "se pueden podrir", o "la canasta puede tener un agujero".

La toma de decisiones a nivel descentralizado tiene la ventaja de equilibrar esto, de repartir las actividades, de lograr mayor diversificación en nuevas actividades y por lo consiguiente de ser más vulnerable a ciertas sorpresas imprevisibles.

Los gobiernos tienen un papel muy importante que desempeñar dentro de la economía, pero primeramente deberían de limitarse a establecer las reglas (políticas regulatorias y de competencia) y a ayudar a establecer el equilibrio macroeconómico. Deberían de tener mucho cuidado en no otorgar demasiadas guías directas a los empresarios, ya que si no, éstos no pueden tomar decisiones.

O sea que: tanta coordinación de mercado como sea posible y no más intervención en la economía de aquella que sea necesaria por parte del gobierno. Las fronteras de esta regla no están definidas, pero tiene cierto valor porque pone el peso de la prueba de que la intervención de parte del gobierno es necesaria en la persona que quiere la intervención, que quiere los subsidios, o que quiere continuar obteniendo subsidios. Y tal persona tiene que probar que la administración gubernamental puede lograr mejores resultados que el mercado, y solamente entonces debería intervenir el gobierno.

Tal enfoque de las Políticas económicas es fundamentalmente amplio, porque creo que también en las políticas macroeconómicas es necesario introducir en la economía un elemento de estabilidad, no únicamente en términos de procesos sino en términos de Políticas, porque de no

ser así, los empresarios no pueden planificar hacia el futuro. Lo mismo es válido para el sistema financiero internacional ya que si no logra restablecer la confianza de los empresarios en el mantenimiento de un sistema abierto de comercio multilateral en una base no discriminatoria, éstos no invertirán en actividades orientadas hacia la exportación.

D.- La cuestión del discurso y la realidad.

Ante la crisis que el mundo enfrenta, nos encontramos con una gran perplejidad, ¿de qué manera?. Tal perplejidad se ilustra en la total disociación entre el discurso y la realidad.

En el caso de la recuperación económica que tiene lugar en el hemisferio norte, es obvio que la gran recuperación es la de los Estados Unidos, que se nutre a nivel del discurso en un cuestionamiento del papel del Estado; y que se apoya a nivel de los hechos en un déficit público creciente, el cual es financiado mediante el ahorro externo. En el superávit externo de productos intensivos en tecnología, se constata que el 56% de esos productos son precisamente aquellos que compra el Estado americano, por lo que existe una disociación total entre el discurso y la realidad.

En lo que a la utopía japonesa se refiere, es el tema dominante de la política industrial, para unos es el paradigma, para otros es un país que en alguna medida está en la fase anterior de la producción de bienes, cuando el futuro está en la producción de servicios, y para otros, es el complemento ideal. En los Estados Unidos hay quienes afirman que el futuro está en el matrimonio Estados Unidos-Japón. El Japón, con una tasa de ahorro muy alta, y los Estados Unidos con una alta propensión al consumo.

El Japón es un país que ha recurrido a todas las herejías que hoy en día se presentan como tales; no hay país que haya sido más proteccionista que el Japón; no hay país que no haya sido más restrictivo en lo que a inversión extranjera se refiere que el Japón.

El Japón como paradigma es una síntesis de las herejías que hoy en día se presentan como tales: proteccionismo, restricciones a la inversión extranjera, articulación estrecha Estado-sector empresarial, etc.

Recientemente un economista alemán propuso que se suprimiera la distinción Norte-Sur que se hace entre los países de la OCDE y

los países del sur. La clasificación propuesta es discutible, pero es muy sugerente. Según él, existen cuatro grandes categorías de países:

- los países schumpeterianos avanzados (los Estados Unidos y el Japón).
- los países schumpeterianos menos avanzados (los cuatro países del sureste asiático).
- los países keynesianos avanzados (los países de Europa).
- los países keynesianos menos avanzados (algunos países de la América Latina).

Luego establece que hay países ricardianos: algunos países que creen en la ventaja comparativa estática lograrán su desarrollo; y luego los países malthusianos que están agobiados por la trampa poblacional.

Tal propuesta de reclasificación de los países sugiere el nivel de perplejidad en que nos encontramos, al asumir tal perplejidad es necesario ser muy modestos y tratan de concentrarse en los hechos, en las especificidades de los desafíos nacionales, es necesario desagregar: las generalidades pasan a ser triviales y frívolas. Nos encontramos en un estado de gran perplejidad, no comprendemos bien cómo llegamos a la crisis ni mucho menos cómo saldremos de ella.

Los desafíos que ahora enfrenta la América Latina son tres:

1.- La América Latina se acostumbró a crecer y a "desarrollarse" en un período de alto crecimiento, con mucha permisividad financiera y con estabilidad dentro del patrón tecnológico. Y en los próximos años la América Latina no podrá crecer sino menos que los países desarrollados, es decir lentamente.

2.- Los países desarrollados crecerán poco, pero se están transformando y están enfrentando sus propios desafíos, se están adaptando a los desafíos internos y externos a partir de un patrón de desarrollo que era funcional a sus carencias y a sus potencialidades. Esto implica que sectores que hasta ahora han sido libres (como el automotriz), hoy en día son los portadores usuarios principales de la revolución tecnológica en microelectrónica, en nuevos materiales, en elevación de la eficiencia energética, etc. Los sectores que eran intensivos

en mano de obra ahora están siendo automatizados, los sectores intensivos en recursos naturales substituyen aquellos que no poseen y la relación industria-servicio se está transformando y se industrializan los servicios. O sea que el contexto internacional experimenta una transformación en el ámbito tecnológico.

3.- El tercer desafío es que los países en vías de desarrollo tienen que transformar su patrón de desarrollo y es necesario idear un nuevo patrón de industrialización teniendo en mente tales desafíos.

La idea básica de la propuesta de Lima de un "Nuevo Orden Económico Internacional" era que cierta cantidad de reestructuración debería ser lograda mediante la planificación estructural, pero la reestructuración es un proceso tan complejo y en el cual necesitan coordinarse tantas decisiones, que ésta sobrepasa la capacidad de lograrlo que tiene una administración gubernamental. Existen grandes dudas sobre la capacidad de los gobiernos para asignar recursos de manera apropiada como para favorecer un desarrollo económico, por ello es que básicamente la idea de un "Nuevo Orden Económico Internacional" parece haber caído en desuso.

La situación económica internacional es muy difícil de captar debido:

- a) a la heterogeneidad de las situaciones y de los problemas que enfrentan tanto los países desarrollados como los países en vías de desarrollo;
- b) a las perspectivas de lento crecimiento mundiales;
- c) a la transformación industrial actualmente en curso; y
- d) falta de articulación internacional y nacional.

E. La cuestión tecnológica.

Los actores del proceso industrial ven con mayor frecuencia que la innovación tecnológica es el vehículo para lograr obtener competitividad y para mantener el paso en el desarrollo industrial.

En los países desarrollados se espera que la producción industrial se caracterice en general por una mayor racionalización de las capacidades existentes de producción y por la creación de nuevas capacidades basándose en procesos y tecnologías de producto de reciente desarrollo.

El aumento actual en la importancia de las nuevas tecnologías, especialmente en el campo de la informática se basa en la intensificación de los esfuerzos nacionales y regionales en el campo de la microelectrónica, la computación, las telecomunicaciones y en la fabricación integrada mediante computadoras. Esto se pone aún más de manifiesto al aumentar la importancia que se presta a las cuestiones de flujo de datos interfase.

Para los países de la OCDE, el aumento en la importancia de la tecnología ha significado a su vez un incremento en la coordinación entre los gobiernos y los productores, aún en aquellos países en los cuales el papel del Estado está en general limitado. En áreas de tecnología de punta tales como la informática, muchos gobiernos europeos y acualmente la CEE con su programa ESPRIT, están implementando esquemas de investigación y desarrollo y de aplicación, intentando enfrentar tanto el dominio de los Estados Unidos como los esperados desafíos japoneses en la materia.

Al mismo tiempo, las estrategias de las empresas tanto como las políticas de innovación del gobierno están orientadas hacia la aplicación de nuevas tecnologías de proceso en industrias maduras relativamente intensivas en mano de obra.

Durante las últimas dos décadas, hubo un marcado redespiegue de la industria textil de los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo. (Tanto la industria textil como la industria

de la confección han desempeñado un papel importante en la anterior industrialización de los países en vías de desarrollo). En 1979 los textiles representaron entre un 25 y un 50 por ciento del valor agregado industrial de los principales países en vías de desarrollo exportadores, en comparación con un 3 a 12 por ciento en los países de la OCDE, y proporcionaron hasta un 50% del empleo industrial, comparado con un máximo de 15% en los principales países de la OCDE.

La industria experimentó un continuo desarrollo tecnológico en la forma de innovaciones materiales y de proceso. Se estaba llevando a cabo mundialmente la difusión de nuevas tecnologías tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo, lo que significaba que la mayor parte de los países en vías de desarrollo mantenían el paso con las mejoras tecnológicas en la producción realizadas en los países desarrollados y que por lo consiguiente gracias a las nuevas tecnologías podrían continuar utilizando las diferencias en el costo de la mano de obra.

La aplicación de los avances en el campo de la electrónica a los procesos de las industria de textiles y de la confección ocasionarán probablemente un marcado cambio en esta situación ya que ambos: productores y gobiernos de los países desarrollados han, durante los últimos años, aumentado sus esfuerzos para mantener viable la industria apoyándose en la innovación de procesos para ahorrar en los costos de mano de obra y/o mayor velocidad de las máquinas, además del desarrollo de sistemas de fabricación flexibles.

Dos ejemplos podrían ayudar a ilustrarlo: el primero se refiere a las mejoras tecnológicas en las industrias de textiles y de confección en los países en vías de desarrollo, éstas han sido industrias que alcanzaron algún grado de madurez y que no tenían futuro en algunos países, pero podemos observar que después de una transferencia significativa de dicha industria desde el norte hacia el sur durante los años sesenta y setenta, los productores y los gobiernos en los países desarrollados están ahora aumentando sus esfuerzos para al menos mantener un cierto nivel de industria viable, basándose en una mejora de los procesos.

Esto implica primeramente a la industria textil, en la cual mejoras significativas se realizan en los procesos de hilado y tejido, y en los cuales el teñido ya se realiza de manera completamente automática, además se presta mayor atención a una posible automatización de la industria de la confección, en varios países se están instalando máquinas cortadoras manejadas mediante computadoras, en el Reino Unido por ejemplo, veintiuna de ellas están siendo instaladas. La Comunidad Económica Europea está planificando gastar alrededor de 26 millones de dólares (lo que representa la mitad de la suma, proporcionando la industria la otra mitad), para tratar de mejorar la tecnología de los procesos con mucha utilización de mano de obra dentro de la industria textil. El Japón ha invertido sesenta millones de dólares para reducir los costos de mano de obra en la industria de la confección.

Estos indicadores de mejoras tecnológicas en los países desarrollados sugieren que los países en vías de desarrollo encuentran más competencia en una serie de productos dentro de los mercados de los países desarrollados, pero también es evidente que estos indicadores son tentativos y demasiado incompletos para permitir formarse una idea completa acerca de las tendencias futuras, de la producción y del comercio, resulta demasiado fácil dramatizar los efectos tecnológicos, pero por otro lado no se deben ignorar las fuerzas que se aproximan.

En cuanto al sector de la informática se refiere, la variedad y el énfasis en la intervención directa e indirecta de los gobiernos para auspiciar el desarrollo de esta industria orientada hacia el futuro y que requiere mucha tecnología de punta, es notable.

En los Estados Unidos, el rápido desarrollo de la industria electrónica descansaba desde sus inicios en la importancia del papel que desempeñan los programas de compras para los programas de defensa y del espacio. Debido al enorme tamaño de dichos programas, la industria tuvo durante el pasado y tiene hoy en día aún una base segura y consistente para progresar.

El promedio anual de 38 millones de dólares del actual presupuesto

de defensa estadounidense destinado a la electrónica, corresponde a una gran parte de todo el mercado comercial mundial. Se patrocina como programa especial el desarrollo del circuito integrado de muy alta velocidad (VHSIC). Las políticas tecnológicas parecen efectivamente caracterizarse por un apoyo a los varios programas nacionales en lugar de apoyar directamente a la industria. Sin embargo, los incrementos de gastos de la industria en investigación y desarrollo son también apoyados mediante deducciones tributarias.

Contrariamente, las políticas japonesas de innovación están dominadas por un apoyo directo dirigido a los esfuerzos en investigación y desarrollo de corporaciones industriales especialmente seleccionadas. El Ministerio japonés de industria y comercio (MITI) desempeña un papel muy importante dentro de este proceso. La investigación y el desarrollo se canalizan hacia un complejo de áreas seleccionadas apoyándose en perspectivas de desarrollo a largo plazo y en una racionalización de la industria a través de la especialización. Tales esfuerzos de investigación y desarrollo, forman un programa consistente con una infraestructura institucional de laboratorios especializados, consejos de investigación, etc., apoyo financiero y políticas comerciales apropiadas. Las políticas de compra del gobierno y las políticas para las inversiones extranjeras también están diseñadas para servir al programa que, sin embargo, también prevé una competencia fuerte entre los productores.

El Ministerio de Investigaciones y Tecnología de la República Federal de Alemania apoya fuertemente el desarrollo de industrias electrónicas nacionales dentro de ciertos nichos especiales. Los elementos claves para acelerar los desarrollos tecnológicos de la industria de la informática son un apoyo financiero para los años 1984-88 de 3.000 millones de marcos, la utilización sistemática de políticas de compra y una red informal con las corporaciones industriales.

El programa francés "filière électronique" espera lograr un esfuerzo total del gobierno de 140.000 millones de francos distribuidos en un período de cinco años. Los objetivos son lograr que el país se convierta en el tercer poder electrónico del mundo (después de los Estados Unidos y del Japón), obtener una balanza de pagos positiva al final del programa de cinco años, crear 80.000 trabajos nuevos en el sector electrónico, y finalmente aumentar la producción anual en un 9 por ciento.

Varios destacamentos de fuerza se han definido en áreas específicas para desarrollar los lineamientos para los programas nacionales. Estos varían entre el diseño con ayuda de las computadoras para los circuitos integrados, hasta la traducción con ayuda de las computadoras. En términos de una política industrial más específica, tiene la determinación de

- (i) evitar el abandono de cualquier sector electrónico pero perseguir una política más selectiva dentro de éstos;
- (ii) reforzar las políticas industriales para apoyar la fuerza actual de la industria francesa en las telecomunicaciones, la telemática y la electrónica profesional;
- (iii) consolidar la posición actual en el campo de los componentes;
- (iv) desarrollar la industria de servicios y de logicial (software);
- (v) asegurar la presencia francesa en la electrónica médica; y
- (vi) continuar el desarrollo de la industria espacial dentro del contexto de los programas europeos.

El programa francés trata de unir la oferta y la demanda poniendo especial énfasis en las aplicaciones y en los utilizadores de tecnología.

La política gubernamental en el Reino Unido ha puesto sus bases en medidas de apoyo tales como la industria existente, formación especializada, y la creación de una compañía completamente nueva, INMOS, por el Governement Technology Group. Sus objetivos principales son apoyar las industrias utilizadoras del Reino Unido, mejorar la competitividad de la industria microelectrónica misma y proteger la seguridad nacio-

nal allí donde el acceso a la tecnología local sea vital. Sin embargo, la presente política en este campo como en otros se mueve hacia la transferencia de las compañías estatales a manos privadas.

El Reino Unido es el único país desarrollado que posee un Ministerio de Información Tecnológica, cuya tarea es coordinar todos los esfuerzos estatales en la materia. Debido a que tiene un poder bastante limitado, éste se concentra principalmente en la educación sobre la información tecnológica y en promover la conscientización tecnológica. El Ministerio de Industria, los diversos cuerpos políticos y el Technology Group han sido los instrumentos más importantes de las políticas para la industria nacional. El Comité Alvey es actualmente el principal organismo para el patrocinio y la coordinación de las investigaciones.

El programa español cubre un período hasta 1987 y pretende aumentar considerablemente la demanda y el consumo de productos de la electrónica y de la informática haciendo hincapie en aquellos que tienen el mayor efecto multiplicador sobre el resto de la economía y en aumentar considerablemente la producción nacional para ofrecer en el mercado nacional un mayor número de artículos de producción local. Lo que es más, las exportaciones deberán aumentar rápidamente aunque ello implica que no se pueden restringir considerablemente las importaciones y que se incrementará el nivel de dependencia tecnológica al desarrollar las capacidades nacionales.

El programa subraya algunas medidas específicas para la electrónica de consumo, los componentes, las telecomunicaciones, la informática, la defensa, y la electrónica para usos médicos e industriales. Las medidas generales incluyen los incentivos financieros, las compras públicas, la estandarización, el desarrollo de la capacidad tecnológica nacional, y la vinculación con compañías extranjeras y centros de excelencia.

Luego, es necesario mencionar específicamente el programa ESPRIT de la CEE. Su primera fase tiene un presupuesto de 1.500 millones de ECU, de los cuales la CEE misma proporcionará la mitad a lo largo de un período de cinco años. El énfasis se concentrará en la inves-

tigación en el campo de la micro-electrónica, las tecnologías de logicial (software), los conceptos de quinta generación, sistemas de oficina y la fabricación integrada mediante computadoras, haciendo hincapié en las empresas conjuntas entre países y en el intercambio de resultados.

Al mismo tiempo, cuando las compañías europeas invierten en los Estados Unidos comprando otras compañías, una de las razones por las que lo hacen además de obtener acceso al mercado estadounidense, es con el objeto de obtener la tecnología y las capacidades disponibles allá.

Mientras parecen emerger nuevas tecnologías que podrían permitir una reducción en el proceso de producción y por lo consiguiente en el tamaño mínimo de las fábricas, el generar y adaptar nuevas tecnologías requiere muchas veces una capacidad en recursos y desarrollo bastante grande y un tamaño mínimo de la empresa. Algunas grandes compañías tratan de manera sistemática de identificar y eventualmente de apoderarse de firmas pequeñas pero con gran intensidad de conocimientos, que les sirven de centro para industrias de crecimiento futuro. Los gobiernos muestran un gran interés en apoyar compañías pequeñas pero prometedoras mediante información financiera, tecnológica y sobre el desarrollo de capacidades. Algunas formas de apoyo consisten ahora en crear parques cinetíficos e institutos especializados en la investigación.

Por el contrario, algunas industrias ya "maduras", con mercados que no crecen ni perspectivas aparentes de avances tecnológicos considerables parecen seguir otra línea. Algunas compañías que tienen sus bases en la OCDE tratan de asegurarse dichos mercados mediante la adquisición sistemática de compañías competitivas para convertirse en do minadoras del mercado en vez de convertirse en líderes de un crecimiento guiado por la innovación de productos y procesos. Algunos desarrollos recientes en la industria de la refrigeración y productos afines parece ilustrar dicha tendencia.

CAPITULO II.- EL CONTEXTO LATINOAMERICANO.

A.- La perplejidad ante las presentes circunstancias.

El motor de crecimiento durante el período de la posguerra en la América Latina lo constituyeron las exportaciones de productos primarios, con alguna diversificación de las exportaciones no tradicionales y exportaciones industriales durante los últimos años, pero en general fueron principalmente los productos primarios.

Otro motor del crecimiento ha sido la industrialización orientada al consumo. El hecho que este consumo sea imitativo condiciona el patrón de crecimiento, aunque desde el punto de vista normativo poco puede hacerse ya que éste es el reflejo de un estilo de vida planetario y que penetra a todas las sociedades actuales. Pero el hecho de ser imitativo también se traslada a los patrones de industrialización y de inversión.

Las consecuencias estructurales principales de tal modelo son principalmente:

- debilidad del perfil industrial (insuficiente desarrollo de la industria de bienes de capital, debilidad de las industrias en términos de competitividad que se relaciona en parte a la debilidad de la capacidad tecnológica);
- baja articulación industria-agricultura;
- baja articulación industria-servicios.

Todo ello se refleja en baja competitividad, contraria a las necesidades para pasar de una sustitución de importaciones a una etapa de exportaciones. Es importante no insistir sobre el mismo modelo de desarrollo ya que ello daría como resultado un lento e inestable crecimiento debido a la restricción externa actual. Si se trata de remendar el modelo, al final del período de remiendo nos encontraremos con las mismas restricciones, o sea que se seguirá manteniendo una tendencia a la debilidad

industrial y a la vulnerabilidad externa. Además, el lento crecimiento dificulta cualquier tipo de ajuste estructural y baja la eficacia marginal del capital. Por otra parte, este modelo excluye grandes segmentos de la sociedad de sus beneficios y pone continuamente en peligro su autonomía nacional de decisión. Esto impone una rectificación al estilo de desarrollo, tratando de mejorar los rasgos, y a la vez satisfacer una serie de carencias acumuladas que el estilo mismo fue estimulando y frustrando, tanto básicos como colectivos.

¿A qué motores de crecimiento se puede apuntar dentro de una estrategia?

- Al aumento de las exportaciones, a maximizar el crecimiento de las exportaciones primarias, procesar las exportaciones primarias, ganarle al proteccionismo saltando aquellas barreras que puedan afectar a los productos sin elaborar.

- A la articulación del aparato productivo, del perfil industrial, etc., al desarrollo de la capacidad local de desarrollo tecnológico.

- A ampliar los mercados internos mediante el intento de satisfacer con los recursos disponibles las necesidades básicas y las necesidades colectivas.

Los criterios básicos para llevar a cabo tal estrategia son:

a) El ahorro de divisas;

b) la competitividad definida, en términos internacionales, tanto en la producción primaria como en la producción industrial, competitiva se exporte el producto o no se exporte.

El ahorro de divisas va a obligar a una máxima sustitución de importaciones que tienda a ser competitiva de acuerdo a un programa de protección en el tiempo y que tenga un límite y que sea un esquema, un paquete de promoción de instrumentos diseñado para cada actividad que finalmente desemboque en la competitividad y que se aplica además

a aquellas actividades potencialmente exportables.

El actual estado de ánimo en la América Latina es el de una absoluta perplejidad, perplejidad que se ilustra en la disociación total que existe entre el discurso y la realidad, y la cual, al asumirla, es necesario ser modestos y tratar de concentrarse en los hechos, en las especificidades de los desafíos nacionales, es necesario desagregar: las generalidades resultan ser triviales y frívolas. En la América Latina no se comprende cómo se llegó a la crisis y mucho menos cómo se saldrá de ella.

La América Latina (ver más arriba la Cuestión del Discurso y la Realidad) enfrenta en la próxima década tres claros y nítidos desafíos:

1.- La América Latina se acostumbró a crecer y a "desarrollarse" durante un período de alto crecimiento, de gran permisividad financiera, con estabilidad dentro del patrón tecnológico. La próxima década será de lento crecimiento, de permisividad financiera nula, y de transición tecnológica. Pero lo más grave es que si los países desarrollados crecerán lentamente, la América Latina probablemente lo hará aún más lentamente (al contrario de lo ocurrido en otras décadas), ya que las exportaciones latinoamericanas no crecerán más que el producto de los países desarrollados, y las importaciones latinoamericanas no crecerán más que las exportaciones, y siempre que la elasticidad de las importaciones siga siendo superior a uno.

Sin embargo, en los últimos cuatro años el producto latinoamericano por habitante bajó en un 15% y con las previsiones con que se cuenta, se ve que muy difícilmente se llegará a la década de 1990 con igual producto por habitante que en 1980.

2.- La transformación del contexto internacional en el ámbito tecnológico.

3.- El patrón intrínseco interno latinoamericano exige una transformación del patrón de desarrollo, ya que el patrón de desarrollo actual

no puede seguir sosteniéndose, y al agotarse el patrón industrial han surgido dos opciones:

i) La industrialización de la América Latina resulta un fracaso debido a su ineficacia, y lo es por dos razones:

- porque en ella ha habido una presencia excesiva del Estado, y
- porque ha habido un exceso de proteccionismo.

Como para ésto no hay salida dentro del actual patrón de industrialización, es necesario idear nuevamente el patrón de industrialización, teniendo presentes los desafíos antes mencionados.

ii) No existe un punto de referencia claro lo suficientemente como para transplantar ideas, productos, procesos y formas de organización. La América Latina tendrá que pensar por sí misma, y ésto también podría ser dramático ya que ésta no ha sido la manera en que la América Latina ha enfrentado sus problemas (La idea de pensar de nuevo en un crecimiento más lento, pero al mismo tiempo con los resagos acumulados del período de crecimiento rápido más los que vendrán con la próxima década).

Es necesario pues,

A.- Analizar qué tiene de específico el patrón de industrialización latinoamericano, tanto con respecto a los países del Norte como a los países de industrialización tardía (los del sureste asiático). Y partiendo de tales especificidades y de la comprensión de lo que ocurre a nivel internacional además de asumir que las perspectivas son de un crecimiento lento, es necesario identificar a nivel nacional los pasos a seguir.

Entre los factores específicos a la América Latina encontramos los siguientes:

- La heterogeneidad en el crecimiento (unos países crecieron mucho, otros muy poco).

- El crecimiento económico por habitante en la América Latina fue menor que el crecimiento europeo, ya que su población, durante los últimos 25 años creció en un 100% (no es el caso ni de Argentina, ni de Chile, ni de Uruguay). Los países más heterogéneos y de mayor población son los que más crecieron.

- La relación industria-agricultura (exceptuando Argentina y Uruguay): la producción de alimentos para el mercado interno fue sistemáticamente postergada, y países como México tienen actualmente un déficit externo de alimentos.

- La relación industria-energía donde la América Latina registra un récord: una disfuncionalidad entre la potencialidad y patrón de organización productivo de la relación industria-energía.

- En lo que respecta a la industria, es importante notar el liderazgo externo del sector industrial de la América Latina, y es específica acá la irracionalidad de la industria productiva liberada por las empresas extranjeras.

- El proteccionismo existente en América Latina permite amparar que la estructura productiva tuviera un nivel de rentabilidad comparable al de los sectores que no se transan en el mercado internacional (servicios, intermediación financiera y comercial, bienes raíces). Y acá son específicos precisamente el objetivo y los actores portadores del mismo.

- El resago de los bienes de capital es el reflejo del patrón disfuncional a las carencias y a las potencialidades internas, el cual ha sido fatal en términos de sector externo, de difusión de progreso técnico y de generación de empleo calificado.

Es necesario buscar otra opción, y para ello se toman en cuenta cuatro temas:

1.- La eficiencia. Si se realiza un análisis de contenido de las utopías industriales existentes, se encontrará uno con que la palabra eficacia es la que aparece con mayor frecuencia en todos los documentos oficiales de política industrial porque está en el centro del proceso de crecimiento.

Pero, ¿tiene el concepto de eficacia igual connotación en los países avanzados que en los países menos avanzados? El concepto de eficacia en los países avanzados es un concepto microeconómico debido a que éstas son sociedades integradas, articuladas y estructuradas en el ámbito económico, cultural y político; son sociedades consensales que tienen un amplio consenso respecto a temas básicos y existe un código de comunicación compartido, pero además hay integración y articu-

lación económica por lo que basta con que la eficacia microeconómica comience a difundirse para que se socialice, y tal agregación de la eficacia microeconómica conduce a la eficacia macroeconómica y macrosocial en sociedades estructuradas y articuladas. Existen todos los canales de comunicación, las productividades se transforman en caídas de precios en muchos ámbitos, las rigideces tienen un ámbito de relevancia distinto al que tienen en la América Latina.

El drama de la América Latina es que no se ha llegado a la condición estructuración-articulación económica intersectorial e interactores entre el ámbito de los bienes y los servicios, de la producción industrial y de la infraestructura tecnológica. Es necesario, pues, articular, integrar al interior de la industria, entre la industria y la agricultura, entre la industria y la energía, entre la industria y los servicios, entre público y privado, entre grande y pequeño, entre ciencia y tecnología y producción, etc.

Es debido a ello que el contenido en eficacia requerido es más complejo que la eficacia misma, por lo que se sugiere que en la concepción de eficacia articuladora, que permite superar el rasgo básico que caracteriza el estado en que América Latina se encuentra, aparezcan dos elementos:

- el crecimiento global;
- la creatividad.

¿Por qué ambos? El primero es obvio, ya que las carencias acumuladas son tales que no se podrían resolver sin crecimiento, pero está claro que el crecimiento no va a ser rápido, y por consiguiente la creatividad en el ámbito de la sociedad, en el ámbito de la economía (no se puede emitir dólares), es limitada. La creatividad tendrá que ser una dimensión social de organización muy acentuada y se tiene que tomar en cuenta los otros temas a continuación de estructura productiva, descentralización y base social de sustentación.

De ser así, el dilema exportación y sustitución de importaciones es un falso dilema. Este ha sido el tercer lema latinoamericano: vamos a exportar sustituyendo o vamos a sustituir exportando, y parece

ser que ese no es el dilema sino otro: o latinoamerica avanza en la articulación interna para poder hacer ambas cosas o una combinación de ambas, o si se pretende prolongar el estado de desarticulación sectorial entre actores, etc., la América Latina no tendrá más opción que la ricardiana: ser exportadora de aquellos recursos naturales para los que haya demanda.

2.- La estructura productiva. Acá el desafío de la América Latina es avanzar en la articulación interna en un período de lento crecimiento sin permisividad financiera externa. En el caso de la América Latina en la cual el crecimiento será mucho más lento que el crecimiento europeo, el desafío tiene una magnitud diferente, y es por ello que la dimensión de innovación en el ámbito de lo social y la creación de consensos mínimos para un período de lento crecimiento, adquiere una dimensión crucial.

3.- La relación planificación-Estado, ante la perspectiva de un crecimiento lento ambos, de la economía y del Estado, el Estado no podrá sino hacer cosas heroicas, dejando todas las cosas cotidianas al mercado, independientemente de las respectivas preferencias ideológicas.

El Estado no podrá sino crear las condiciones y concebir la estrategia de articularción interna y dejar que las demás cosas las asuma el mercado.

4.- En lo que respecta a la base social de sustentación, en América Latina las especificidades en el ámbito productivo son notables y en el ámbito socio-político son infinitas, por lo que avanzar alguna dirección en el sentido de cuál es la base social de sustentación en un caso particular sería una audacia irresponsable.

Sintetizando: el lento crecimiento, la transformación industrial, son desafíos externos inexorables, la responsabilidad vital de las personas que efectúan las políticas en la América Latina está en las transformaciones internas; y las transformaciones internas son las que ocupan el conjunto de los ámbitos. Debido a las restricciones en divisas, en el ámbito estrictamente económico no podrá hacerse mucho, la innovación tendrá que ser social.

La América Latina no tiene más alternativa que enfrentar su problema con una reflexión propia. Ideas milagrosas provenientes del exterior no habrá porque también el exterior demuestra perplejidad ante los hechos, por ello no queda otra alternativa que la de pensar en los desafíos latinoamericanos partiendo de un reconocimiento básico de las especificidades, carencias y potencialidades latinoamericanas.

B. El problema de la deuda externa.

La suma de las especificidades mencionadas en el tema anterior nos da la explicación estructural del déficit externo de la América Latina. La relación industria-agricultura explica el decreciente superávit y el creciente déficit en divisas. A partir de 1973 es notoria la factura petrolera. Si a esto se asocia el creciente déficit externo del sector industrial localizado principalmente en los sectores líderes del crecimiento industrial en los países avanzados: química, automotriz, bienes de capital, etc., y que generaban en dichos países el superávit que les permitía importar los recursos de que carecían, y que en la América Latina generaban el 80% del déficit comercial externo.

Cierto es que las tasas de interés están muy altas y que el crecimiento será lento, pero sería errado imaginar que si las tasas de interés bajaran y por alguna razón milagrosa comenzaran a prestar nuevamente dinero a la América Latina, el problema externo estaría resuelto, ya que el origen del problema externo está indisolublemente vinculado a la naturaleza del patrón productivo latinoamericano.

Desde el punto de vista del financiamiento externo, que podría suplementar la debilidad relativa de las exportaciones, tenemos los problemas de pago de deuda y una situación en la que los países de la América Latina se encuentran con créditos racionados, sin dinero fresco, salvo en operaciones puntuales, motivadas por razones políticas. Desde el punto de vista del financiamiento externo oficial bilateral, éste está muy condicionado por la política de los países correspondientes, por lo que un desarrollo no será una fuente demasiado atractiva. Por otra parte, el financiamiento externo multilateral, de parte de los organismos multilaterales, en relación a los requisitos de desarrollo de los países latinoamericanos, es escaso, y seguirá siendo escaso. Su utilización selectiva puede obviamente ser estratégica para la impulsión de determinados proyectos de desarrollo que es para lo que fueron creados el Banco Mundial, el BID, etc., pero no para proporcionar el financiamiento masivo del que hace falta en la América Latina.

La posibilidad de exportaciones se encuentra limitada debido a

las tendencias 1) a la autosuficiencia alimentaria; 2) al proteccionismo; 3) a los avances tecnológicos y aumento de competitividad subsecuente y 4) a la sustitución de recursos naturales en los países industrializados, y ésto para ambas, tanto las exportaciones primarias como las industriales. Esto significa que para continuar con las exportaciones será necesario maximizar el crecimiento de las exportaciones primarias y recurrir a negociaciones para lograr ventajas además de optimizar los métodos productivos agrícolas, mineros, pesqueros, etc., y saltar las barreras proteccionistas, además será necesario articular el aparato productivo y el perfil industrial, etc., poniendo énfasis en el avance tecnológico y en la reducción de costos de producción y por ende en la competitividad y en la eficacia.

Existe además otro problema que contribuye a acrecentar el problema de la deuda externa y es que debido a que el margen comprimible de las exportaciones ha disminuido mucho debido a la sustitución, por lo que la importación de insumos y de bienes de capital que no se pueden substituir equivale a una restricción no solo al crecimiento sino a la misma acumulación.

La sustitución de importaciones en muchos de los países de la América Latina no es fácil en la actualidad pues el margen de las importaciones que puede comprimirse es muy poco, aunque existen sectores en los cuales siempre pueden hacerse algunas sustituciones necesarias, aunque estas van por lo general, acompañadas de inversiones muy fuertes, lo que colisiona con la evidente escasez de recursos disponibles para la inversión. Sin embargo, siempre será de mucha importancia el apoyar todas aquellas actividades que exijan pocas importaciones para su producción.

El sector industrial tratará además de reducir progresivamente en forma significativa su déficit de divisas, ya sea sustituyendo algunas importaciones como promocionando sus exportaciones (tomando como objetivos tanto los mercados nacionales como los mundiales), o combinando eficazmente ambas alternativas.

Al transferir los países latinoamericanos un porcentaje variable de su Producto Interno Bruto por pago de los servicios de la deuda,

generalmente se afecta el coeficiente de inversión de tales países, reduciéndose en muchos casos el porcentaje de inversión neta a cero y en otros casos aún reduciendo el porcentaje destinado a la reposición de equipo obsoleto de capital a niveles que únicamente pueden acrecentar aún más los problemas productivos.

El modelo de desarrollo latinoamericano tiene limitaciones de mercado para determinada capacidad de ahorro, tiende a tener mayor insuficiencia de decisiones de inversión de alta reproductividad, lo cual tiende a distorsionar la asignación de la inversión hacia inversiones de baja reproductividad, o hacia colocaciones en negocios de ganancia de capital, o fuga de capitales.

C. La situación del comercio Sur-Sur.

En los últimos cinco años se ha invertido la tendencia a la disminución del comercio Sur-Sur (entre 1975 y 1980). Actualmente se identifican dos grandes polos tanto a nivel de la oferta como a nivel de la demanda dentro del grupo de países en vías de desarrollo; un grupo está constituido por aquellos países que el Banco Mundial clasifica como poseedores de un excedente de capital y que principalmente lo constituyen los países petroleros del golfo, así como Venezuela en Latinoamérica; y el otro grupo está constituido por los países exportadores dinámicos de manufacturas, principalmente los asiáticos.

Existe un comercio Sur-Sur creciente, principalmente a nivel inter-regional. Actualmente dentro del comercio Sur-Sur, los flujos inter-regionales que antes representaban más del 60% del total de tal comercio, representan únicamente el 40%, o sea que ha habido una disminución del comercio intra-regional y se reemplazó por un comercio inter-regional.

En el caso del Brasil, es bastante representativo que en 1965 ese país comercializaba principalmente con países limítrofes, y que la Argentina representaba el 40% de sus exportaciones hacia los países del Cono Sur, en 1980 la Argentina no representaba ya sino el 12% de tal comercio, y ha aumentado el número de países en vías de desarrollo con los cuales tiene intercambios comerciales. Mientras hace algunos años su comercio de manufacturas con los países en vías de desarrollo lo hacía principalmente (90%) con países de la América Latina, en 1980 éste había disminuido a un 40-45%, desviando la diferencia hacia algunos países de Africa (Nigeria, etc.), y los países del Golfo Pérsico.

Se ha demostrado recientemente que en el período 1978-81, el comercio Sur-Sur representó el sector más dinámico del comercio mundial. Debido a que no existen datos sobre el comercio Sur-Sur, no se pueden ni definir políticas ni instrumentos para la expansión de dicho comercio; únicamente se habla de crear mecanismos, instrumentos más flexibles, dejar de pensar en la integración, principalmente en términos de barreras comerciales, de liberalización de comercio y pensar mucho más a nivel de inversiones, de proyectos comunes, de transferencia de tecno-

logía, a nivel de una asociación más íntima entre el sector empresarial y el sector público, pero principalmente de hallar instrumentos flexibles que se salgan de la cuestión de la política comercial que es en lo que fundamentalmente se basan tanto la literatura como los esfuerzos de integración (sistemas preferenciales, disminución de aranceles, creación de mercado común), cuando en realidad al estudiar las implantaciones y el desarrollo del Mercado Común Europeo se pueden observar muchos otros instrumentos que aún no se han desarrollado.

Al disminuir las importaciones de los países en vías de desarrollo y disminuir por lo consiguiente sus bienes de consumo, hay que plantearse un intercambio de bienes tipo insumo, lo cual plantea ciertos problemas a las estrategias industriales que se seguían inicialmente.

El intercambio de trueque o compensado podría servir para intercambiar ineficacias, lo que constituye en alguna forma el argumento de la industrialización incipiente: el intercambio de productos en los cuales existen ciertos problemas de comercialización (marketing); o para los cuales existen algunos problemas de sobreprecio. Además de ello resulta difícil el que Latinoamérica pueda comprar bienes altamente eficaces a precios muy competitivos y vender productos poco competitivos, por lo que existe una tendencia a canalizar mediante el trueque aquellos productos que tienen problemas de canalización o de eficacia. Un ejemplo de ello es el caso del intercambio entre Francia y Argelia que intercambian frutas y verduras por tejidos de muy baja competitividad.

A efecto también de ahorrar divisas, la Argentina llegó a un acuerdo con México para la creación de un sistema compensatorio que hasta el momento de la reunión no se había materializado debido a que aún existían algunas dificultades reglamentarias y al hecho que la Argentina aún no cuenta con compañías de comercialización para implementar dicho acuerdo.

Ahora bien, ¿con quién se puede comercializar e iniciar un intercambio compensatorio? ¿Quieren los países desarrollados tener comercio con los países latinoamericanos?, ¿con la Argentina?

Los flujos de comercio (Norte-Norte y Sur-Sur, tienen razones semejantes, como por ejemplo en el problema de la concentración, principalmente cuando el comercio pasa a crecer lentamente, ya que se trata de un juego de suma cero: las ventajas que un país adquiere van en detrimento de las ventajas del otro.

En ambas direcciones existen concentraciones elevadas; y luego en los países mismos también, principalmente en aquellos que exportan manufacturas que son los mismos que han logrado éxito en los mercados industriales y en el mercado del cono sur, específicamente. El comercio intra-regional debe ser visto como respondiendo, no a las fuerzas del mercado sino a razones del mercado, en los cuales casi no entran en juego los componentes políticos, sino la competitividad de los productos comercializados por los países del sur.

D. Las Transnacionales.

¿Cuál es el grado de disponibilidad de las empresas transnacionales para invertir en la América Latina? Esto no se puede generalizar ya que es muy activo, ¿en qué medida resulta ser financiamiento?

Algunas cosas deben ser consideradas: En primer lugar tal financiamiento no es financiamiento libre, y éste resulta interesante únicamente tal financiamiento fluye para las inversiones que son prioritarias y si las empresas transnacionales desean efectuar tales inversiones, y en la medida en que la política del país involucrado en lo que respecta a la asociación con tales empresas vea esto como ventajoso para la adquisición de tecnología o en cuanto al acceso a determinados dominios tecnológicos, mercados, etc. Sin embargo, el argumento de que la inversión extranjera directa pueda ser un financiamiento sustitutivo no resulta evidente, ya que es sustitutivo cuando la inversión sustituye a otra que de cualquier manera el país tendría que hacer. Cuando el financiamiento aporta una nueva actividad que no es prioritaria, no es sustitutivo desde el punto de vista de la reorientación del proceso de desarrollo.

Las transnacionales han actuado hasta ahora en la América Latina partiendo de la base de que establecerse en algún país del área les permitía el acceso a los mercados locales y algunas veces a los mercados regionales, además de proporcionarles enormes ganancias; y los países de la América Latina han buscado la asociación con las transnacionales para sustituir importaciones, crear fuentes de trabajo, etc. Debido a los desarrollos tanto internacionales como regionales en el papel que las transnacionales en los países y regiones, hoy en día se cuestionan los beneficios de que tales empresas operen dentro de las fronteras de algún país, cuestión que resulta ser muy selectiva y subjetiva, tema sobre el cual no conviene generalizar.

Debido a la gran complejidad del mercado internacional y debido al gran esfuerzo que representa ingresar a los mercados de los países desarrollados, podría pensarse que las transnacionales representan una salida al problema de la comercialización, pero acá debemos preguntarnos si ello no afecta la pérdida de la libertad y de la autonomía de los países latinoamericanos; y además, ¿en qué manera se desenvolverá

la competencia entre los mismos países en vías de desarrollo al tener dentro de sus fronteras la presencia de tales empresas que garantizarían una industrialización en determinada área y además una inserción comercial internacional? Precisamente es debido al papel de algunas corporaciones transnacionales, que se hará más difícil para los países el tratar de establecer y desarrollar sus propias redes de comercialización, de información, de comercio de componentes, etc. Sin embargo, puesto que el mundo es uno de convenios y de negociaciones, y visto que muchos de los países en vías de desarrollo han probado su capacidad como negociadores con las corporaciones transnacionales, y si bien tales corporaciones tienen términos de referencia diferentes a los de los gobiernos nacionales, también existen intereses convergentes y existen bases para una negociación.

Si se observa el mercado de la industria de productos de petróleo, el cual está en general dominado por tales corporaciones, se puede observar que algunos países en vías de desarrollo también se mueven mediante negociaciones, mediante adquisiciones, para ingresar a ciertos mercados y para tratar, de acuerdo a sus recursos y a una expansión muy rápida, de entrar a formar parte del "club". Tratar de ingresar y conocer las reglas del juego de tales corporaciones es parte del juego en general.

El problema es que no existe garantía de que al desarrollar un producto éste tendrá acceso al mercado, sin embargo, existen algunas pruebas de que ciertos países en vías de desarrollo que no respetaban tales incertidumbres y se lanzaron al mercado, recibieron una oferta, tomaron la oportunidad, vendieron productos y se establecieron. De tal manera que tales países estaban ganando, obteniendo ventajas, recibían retroinformación de la parte de los mercados; y aunque los mercados luego se cerraron ya que aún no había garantías de que los mercados se mantendrían, éstos fueron y aprovecharon la oportunidad.

Aún existen diferencias obvias fundamentales en la manera en que los latinoamericanos definen la división internacional del trabajo, y la manera en que la definen las corporaciones transnacionales. Debido a ello, algunos problemas especialmente críticos para Latinoame-

rica tales como la desagregación de la tecnología actualmente en manos de las corporaciones transnacionales o los efectos de la gran participación de las compañías transnacionales en el mercado de las estructuras industriales domésticas; constituirán elementos importantes dentro de las futuras políticas latinoamericanas.

Algunos sucesos del pasado han demostrado que la penetración al mercado de los Estados Unidos de las compañías latinoamericanas, dependiendo de los subsectores industriales específicos, e independientemente de los canales provistos por las corporaciones transnacionales puede conllevar muchos problemas aunque los precios sean competitivos.

Un aspecto importante de las posibles políticas de los Estados Unidos es el grado al cual se podrá esperar que dicha nación induzca respuestas por parte de los gobiernos latinoamericanos. Un proteccionismo sistemático por parte de los Estados Unidos podría por ejemplo forzar una reconsideración fundamental de las actuales políticas de industrialización de la mayoría de los países latinoamericanos ya que éstas, en su mayoría, están orientadas hacia el exterior. Tal actitud no solo provocaría más problemas en la solución de los ya presentes problemas de balanza de pagos, haciendo que los latinoamericanos reduzcan su consumo de importaciones manufacturadas, sino también reducirá el interés de dichos países para las corporaciones transnacionales estadounidenses.

De los países latinoamericanos, México y Brasil no solamente dominan la producción y la exportación de manufacturas, sino también cuentan con las dos terceras partes de las inversiones directas de capital estadounidense en Latinoamérica, y con la mayor participación de comercio de bienes manufacturados con dicho país. En combinación, México y Brasil representan entre el 80 y el 90 por ciento de las inversiones de las compañías transnacionales en los sectores de maquinaria y equipo eléctrico y electrónico, así como de transporte. Por ello, las respuestas de México y Brasil en términos de políticas son las más importantes para las compañías transnacionales estadounidenses.

México tiene para los Estados Unidos una gran importancia al respecto debido al grado de inversión directa que en México está ligada

al comercio con los Estados Unidos. Si los Estados Unidos adoptaran una estrategia proteccionista más cerrada y México respondiera de igual manera, sería algo muy grave a pesar del hecho que la economía mexicana posee un grado de diferenciación y la escala necesaria para hacer factible una estrategia más autárquica.

En lo que respecta a los países del Cono Sur (Argentina, Uruguay, Chile y Paraguay), dichos países tienen relativamente poco comercio con los Estados Unidos, y las transnacionales estadounidenses han mostrado poco interés en participar en el desarrollo de sus sectores manufactureros. Estos países casi no tienen exportaciones del tipo 803.6/807 hacia los Estados Unidos (subcontratación). Las políticas de apertura o de proteccionismo de dichos países les afectaría en menor grado recíprocamente.

En el caso brasileño, las inversiones directas estadounidenses están menos orientadas hacia el mercado de los Estados Unidos de lo que sucede en el caso mexicano, y la participación en lazos comerciales con los Estados Unidos, que hayan sido constriuidos por las transnacionales, es mucho menor. Por tanto la posibilidad de que el Brasil responda a cambios internacionales mediante una política más nacionalista puede ser mayor, especialmente ante la escala y diversificación de su economía.

La realización tanto de parte de los Estados Unidos como de los países latinoamericanos de sus estrategias industriales y de sus limitaciones, hace que la formulación de políticas requiera una mayor transparencia y que se consideren con más cuidado las ventajas a largo plazo que se puedan obtener dentro de un marco de formulación de políticas industriales en continua internacionalización.

Además, se debe hacer notar que Brasil y México tienen una ventaja comparativa en el proceso de redespliegue industrial que no tienen otros países en Latinoamérica, debido al tamaño mismo de los mercados internos de dichos países.

En todo caso, las empresas transnacionales pueden ayudar a los países latinoamericanos a desarrollar su proceso de industrialización

siempre y cuando los países interesados sepan negociar con dichas empresas, para obtener las mayores ventajas de tal simbiosis.

Las ventajas de ello podrían ser:

- ventajas de mercado, debido a los conocimientos e inclusión de las empresas transnacionales en otros mercados así como por sus redes distributivas.

- Ventajas tecnológicas, si los países logran incluir el aprovechamiento local de la tecnología de las multinacionales en las negociaciones de instalación o los términos de cooperación. Sin embargo, siempre existe una formación del personal que trabaja con dichas compañías y que resulta una ventaja a largo plazo.

- Ventajas financieras si tales empresas participan en financiamientos de tipo prioritario o verdaderamente sustitutivo de necesidades.

Sin embargo, no debe olvidarse que cuando el comercio pasa a crecer lentamente, se trata de un juego de suma cero: las ventajas que un país adquiere van en detrimento de las ventajas del otro. Esto en el caso de las ventajas adquiridas con respecto a los países de una misma región, en general.

CAPITULO III: EL CONTEXTO ARGENTINO.

A. La situación actual y los retos que enfrenta la Argentina.

a) La Argentina pasa por el período más largo de su Historia sin lograr una tasa positiva de crecimiento para su industria, con una acentuada desindustrialización en algunos sectores.

b) La Argentina participa muy poco en el comercio internacional, las exportaciones que se realizan son muy pocas, pocos los bienes y servicios exportables (por diversas razones), lo que por lo consiguiente causa que haya limitaciones en la capacidad de intresar al mercado internacional. La calidad de la producción argentina y sus precios para el resto del mundo tienen bastante diferencia con la frontera de precios internacionales, lo cual determina poca competitividad de los productos argentinos en los mercados internacionales, la cual se refleja en la baja participación de las exportaciones en relación al Producto Industrial Bruto.

Por otra parte, en algunos países desarrollados la alta tasa de desocupación no cambiará, lo cual podría contribuir a mantener el proteccionismo de dichos países.

En general existe un consenso sobre el hecho que debería buscarse una reducción sustantiva de los costos medios de producción del sector industrial, y a su vez un aumento significativo del nivel de eficacia media de la actividad industrial.

c) La brecha tecnológica se amplía debido a los rápidos avances que se llevan a cabo en los países desarrollados y a sus capacidades de investigación y desarrollo apoyadas por políticas de innovación pública. Gracias a las innovaciones tecnológicas el ciclo productivo tiende a volverse más corto. Tal reto tecnológico necesitará ser encarado por una innovación mejor enfocada y dirigida hacia los objetivos, estrategias corporativas más activas en términos de absorción y especialización, una comunicación más compacta entre la industria, los científicos y el gobierno dentro del

proceso innovativo y prestar mayor atención a la mejora de las capacidades y de los conocimientos existentes, así como a los procesos ya avanzados.

Otra de las posibilidades sería la de crear núcleos internos vinculados al sector industrial que tengan capacidad técnica propia, para tratar de reducir la inmensa brecha que separa la frontera técnica argentina de aquella internacional.

d) El impacto de la deuda argentina se hace notar principalmente sobre tres niveles:

1.- Los pagos al exterior.

Al disponer de menos divisas debido al pago de intereses por los servicios de la deuda, se limita la capacidad argentina de importación y por lo tanto también se limita el crecimiento de la economía argentina al disminuir la disponibilidad de divisas debido al pago por tales servicios.

2. Sobre los ahorros y la tasa de inversión industrial.

Si se asume que la Argentina transfiere al exterior aproximadamente un 6% de su PIB, y que tradicionalmente el coeficiente de inversión en la Argentina ha sido de un 20% de su producto, y que el consumo en términos de producto ha sido constante, la variable en este proceso ha sido el proceso de inversión. De esta manera puede observarse que en la economía argentina el coeficiente de inversión a producto ha pasado de un 20 a un 13 por ciento del producto. De ese 13%, un poco más de la mitad se destina a reponer el equipo obsoleto de capital, y queda únicamente un 6% para inversión neta. Tales circunstancias dificultan el que la Argentina logre un proceso de crecimiento sostenido.

3. El déficit fiscal.

Durante los últimos años se nacionalizó la deuda argentina, y esto tiene un efecto inmediato sobre el déficit fiscal. Esto se refleja básicamente a partir del pago de los intereses que el Estado debe efectuar por la deuda. A finales de 1982 el déficit del sector público en relación

a su producto interno bruto era de un 16% del producto; y éste se descomponía en un 10% de déficit operativo, y ;el 6% restante correspondía a las transferencias al exterior en concepto de intereses. Se podría decir que durante el tercer trimestre de 1984, tal déficit operativo ha prácticamente desaparecido, y el déficit sigue siendo un 6% del PIB, o sea los intereses que se pagan al exterior.

Tal déficit fiscal influye en las posibilidades de inversión estatal y contribuye a un proceso de privatización de las empresas que hasta ahora se encontraban en poder estatal.

Además, debido a que el Estado no ha logrado generar los ingresos necesarios para pagar por los servicios de la deuda, se ha generado un impuesto inflacionario que contribuye a exacerbar la lucha por la distribución del ingreso.

El sector industrial argentino, presentando un déficit de divisas bastante importante, requiriendo para su desarrollo más divisas de las que incorpora, debería, en forma progresiva, reducir en forma significativa tal déficit; lo que significa que, o se sustituyen importaciones, o se promocionan las exportaciones, o se busca una combinación más o menos eficaz de ambas alternativas.

e) Resulta imposible comprimir más las importaciones. La sustitución de importaciones en la Argentina no es fácil debido a que el margen comprimible de las importaciones ha llegado hoy en día a su límite. En la actualidad la economía argentina exhibe un coeficiente de importaciones a producto que es uno de los más bajos de los últimos diez años, y no parece haber margen para continuar reduciéndolo, al menos en términos macroglobales, aunque haya algunas substituciones que deban hacerse y que por lo general van acompañadas de enormes inversiones, lo cual se enfrenta con la escasez de los recursos disponibles para la inversión.

Como consecuencia se observa que una de las pocas maneras para reducir el déficit en divisas del sector industrial argentino es que tal sector fije sus objetivos de mercado tanto al mercado interno como al internacional, lo que exige además de una política deliberada hacia la promoción de las exportaciones, una política de reestructuración industrial que busque reducir

los costos medios de producción y aumentar la eficacia, y que ésto a su vez impacte el espectro productivo industrial medio.

B. Generalidades.

a) Existe una falta de confianza en dos dimensiones:

i) Una falta de confianza de los empresarios en las políticas macro-económicas e industriales del gobierno.

ii) Todos los grupos parecen tener poca confianza en la recuperación, lo cual por supuesto afecta al gobierno que se encuentra sin saber qué hacer.

b) La mayoría de los oradores recalcaron que todos los esquemas y políticas del gobierno son a corto plazo.

Los argentinos enfrentan un problema gravísimo de planificación (debido a la imposibilidad de planificar a largo plazo), enfrentan problemas de estrategia (debido a la incertidumbre reinante, a la Historia reciente y a los cambios psicológicos que han ocurrido en los argentinos).

Una cosa resulta cierta y es que sin planificar a largo plazo, será difícil obtener que los empresarios colaboren en los próximos diez años ya que nadie sabe cómo hacerlo, y éstos se sienten frustrados y "quemados", y no se lanzarán a proyectos a diez años plazo ni a tomar ningún riesgo.

CAPITULO IV: TENDENCIAS EN ALGUNAS INDUSTRIAS IMPORTANTES.

Elementos para diferenciar entre el pasado y el futuro:

1) La interacción entre la industria y la investigación científica, la complementaridad entre las industrias y numerosas actividades de servicio que progresivamente quitan al concepto de actividad industrial los límites exactos que lo delineaban.

2) Nuevas industrias remplazarán progresivamente aquellas que hicieron

posible el crecimiento de la post-guerra. Particularmente el complejo electrónico: la automatización, el procesamiento de datos y las telecomunicaciones.

3) Se avivará la competencia entre los países más avanzados, con el fin de controlar las tendencias futuras de la división internacional del trabajo.

4) Los cambios que ocurren en las relaciones industriales entre Norte América, Europa Occidental y el Japón que sobrepusieron la amplia interacción que afecta las industrias del sur de Europa, Europa Oriental y el Tercer Mundo.

5) El proceso de cambios estructurales ocurrirá más a menudo al interior de los sectores, y no únicamente entre ellos. (Una mayor fragmentación de los procesos de producción y la intensificación de la división del trabajo tanto al interior de las compañías como de los países).

Algunas transformaciones específicas que podrían afectar durante los próximos diez o quince años cuatro sectores:

a) La siderurgia.

- La recesión mundial alcanza la industria con un retraso usual de dos años, habiendo continuado hasta entonces sus capacidades de producción, aumentando la capacidad instalada sin utilizar de un 10% en 1974, hasta un 50% en algunos países. A pesar de un aumento en el consumo a partir de 1978, persisten desequilibrios en la demanda y la capacidad global y regional.

- Cambios en el comercio internacional, precios bajos injustificados en los mercados mundiales, la baja en los resultados financieros provoca baja en las inversiones para modernizar y racionalizar las plantas, además de que los requisitos de ajuste estructural suponen una amenaza de trastornos laborales.

- Aumenta la participación del comercio tanto en el comercio como en la industria misma.

- Malos pronósticos sobre el crecimiento económico han contribuido a un exceso de capacidad en la industria.

Se han hecho muchos estudios sobre la industria, de los cuales se pueden extraer dos tendencias:

1) A largo plazo, los coeficientes futuros en la demanda del acero serán inferiores a los de los últimos veinte años.

2) Los principales consumidores serán en el futuro los países industrializados y los países con economías a planificación centralizada, aunque podría bajar a un 65% de un 85% actual.

Existen además cambios tecnológicos en la producción del acero.

- La amplia y creciente adopción del colado continuo conduce a una mayor productividad y a mejores productos de acero terminado, que según el Instituto Siderúrgico Internacional podría reducir los requisitos de acero crudo, alcanzando el ahorro entre un 7,5% y un 8% del consumo mundial

Se asume que la producción de acero, seguirá a largo plazo el desarrollo de la demanda del mismo, si también el acero, es en su mayor parte, producido en el lugar en que se consume. Tal desarrollo proporcionará cierto espacio para la producción de acero en otros países, sin necesariamente provocar una disminución de la producción en los países que tradicionalmente lo producen.

- Algunos factores que influyen las ventajas comparativas de lugares específicos para la fabricación del acero: Las capacidades y conocimientos de la fuerza laboral, la disponibilidad de energía, aspectos ambientales, las condiciones de transporte, la posibilidad de utilizar los subproductos y los desechos, los progresos tecnológicos en la producción del acero, posibles efectos antiguos en nuevos países productores, y la mezcla de las políticas internacionales de comercio en ese sector.

#### b) La construcción naval.

- Tendencia básica hacia un desplazamiento de las actividades hacia nuevos países, acompañado por cambios sustanciales en la composición de la demanda y de la oferta en el consumo regional. Es posible que se mantenga el excedente en la capacidad de los petroleros, y la demanda de buques transportadores de carga también se espera que crezca moderadamente, aunque es probable que las capacidades de construcción naval se utilicen solo parcialmente a pesar de las reducciones en las capacidades de producción.
- El principal aliciente para establecer una industria nacional de

construcción naval es la creación y expansión de una flota mercante nacional de acuerdo con la fórmula de la UNCTAD, que reserva el 40% del comercio marítimo nacional para los buques de bandera nacional, el 40% para los buques de bandera bilateral; y el 20% para buques con otras banderas. Además, los países de Europa Oriental aumentan su participación en el comercio con terceros países, con tarifas muy bajas, debido a que mantienen grandes flotas para propósitos diferentes a los comerciales.

Los astilleros de Corea del Sur no están diseñados únicamente como astilleros sino como complejos industriales pesados. Tienen por lo consiguiente capacidad para construir diversos tipos de fábricas flotantes incluyendo refinerías flotantes de petróleo, fábricas de fertilizantes, plantas de desalinización, plantas de energía nuclear, y aun astilleros flotantes.

c) La ingeniería.

- La producción de bienes de capital se puede dividir así:
  - 60% los países desarrollados;
  - 35% las economías a planificación centralizada;
  - 5% los países en desarrollo.
- Para los bienes de inversión, los países en desarrollo tienen únicamente un 2%, del cual los 4/5 están concentrados en cinco países: la Argentina, Brasil, la India, México y Corea del Sur. Este sector tiene otras características: un aumento en su importancia en valor agregado y en empleo, y su creciente participación en el comercio internacional.
- Los países del Tercer Mundo tienen grandes necesidades de bienes de capital, pero varios factores, como los mercados por ejemplo, harán difícil que éstos establezcan industrias autónomas de bienes de capital. Existen tres posibilidades para enfrentar dichas dificultades:
  - Negociar los acuerdos de participación o de subcontratación en sectores de tecnología tales como la electrónica, o aquellas con una estructura muy oligopolística tal como la de material eléctrico.
  - Desarrollar la capacidad de producción de bienes de capital basándose en la importación de bienes de inversión, en aquellos casos en que el tamaño del mercado lo permita; y Operar fuera del mercado mundial produciendo equipo menos sofisticado, lo cual puede resultar peligroso.

d) La electrónica.

Durante los próximos veinticinco años, el complejo electrónico será el consorcio principal alrededor del cual se organizará la estructura productiva de las sociedades avanzadas. Debido a las conexiones entre la electrónica y el procesamiento de datos, las telecomunicaciones, la automatización industrial, el equipo de oficina electrónico en las actividades de servicio y los servicios que crea, se espera que la electrónica crezca mucho más rápido que toda la industria manufacturera.

Tradicionalmente, tres sectores han compuesto la industria electrónica:

- Los componentes básicos;
- los bienes de capital para la industria, el gobierno y los servicios;
- los aparatos eléctricos para el hogar.

La innovación se concentra en los componentes básicos y en el logicial (software) asociado, pero la industria electrónica tendrá su mayor impacto sobre el sector de bienes de capital.

La producción estará marcada en el futuro:

- por la competencia entre los Estados Unidos, Europa y el Japón; y
- por una doble integración:
  - hacia abajo (por los diseñadores y productores de componentes que tratarán de invertir más en el diseño y en la fabricación de material hasta los bienes de consumo, y por los productores de los sistemas automáticos de control que serán incorporados en equipo de capital;
  - hacia arriba (por los productores de bienes de capital electrónico y mecánico que tratarán de cruzar el umbral electrónico desarrollando actividades de automatización y aun integrando los componentes.

La independencia tecnológica deberá apoyarse en un dominio del sector de componentes y en una estructura para el sector de bienes de capital que posibilite la rápida incorporación de las innovaciones electrónicas a las ingenierías mecánica y electrónica.

En lo que respecta a la división internacional del trabajo en su dimensión global e incluyendo a los países en desarrollo, existen tres tendencias en cuanto a su adjudicación:

- mayor concentración en los países industrializados más avanzados en aquellas actividades que requieren una capacidad de tecnología de punta,

o para las cuales los procesos de producción pueden en gran parte automatizarse.

- Transferencia, al igual que en el pasado, hacia nuevas áreas del Tercer Mundo, de aquellos productos sencillos o de aquellas actividades que implican altos costos de mano de obra.

- Un desarrollo de la capacidad de producción aún para aquellos productos de consumo masivo, en aquellos países que ya poseen un mercado doméstico y alguna capacidad tecnológica.

A. La industria internacional de máquinas herramientas. \*

Las máquinas herramientas ocupan una posición muy importante en el proceso industrial de cualquier país, la cual está dominada por ciertas características particulares, entre las cuales se pueden citar las siguientes:

1.- La industria de máquinas herramientas es una industria muy heterogénea, incluye alrededor de tres mil diferentes tipos y tamaños de máquinas herramientas (desde un peso de una tonelada hasta más de sesenta toneladas), e igualmente sucede con sus costos.

2.- En cuanto a su impacto nacional, la industria de máquinas herramientas representa poco, por ejemplo, en lo que a empleo se refiere esta industria representa únicamente de un cero a un tres por ciento de las manufacturas en los países desarrollados. El productor normal de máquinas herramientas es una compañía bastante pequeña; en los Estados Unidos, por ejemplo, en 1977, de los 1300 establecimientos de la industria solamente nueve tenían más de mil empleados, y la empresa japonesa líder en la producción de máquinas herramientas con control numérico tiene 1700 empleados.

El Japón es el líder indiscutible en la producción de máquinas herramientas, seguido por la Unión Soviética, la República Federal de Alemania y los Estados Unidos. La República Popular China es el productor más grande del Tercer Mundo, ocupando el undécimo lugar, la Provincia China de Taiwán el decimoséptimo, la India el decimonoveno, y el Brasil el vigesimotercero. Los países en desarrollo participan con un 6,7% de la producción total de máquinas herramientas de los 35 países con mayor producción.

\* Basada en el documento de Staffan Jacobsson que forma parte del anexo.

3.- Esta industria tiene una buena participación en el comercio internacional, dependiendo del tamaño de los países. La proporción de las exportaciones para los países en desarrollo es menor.

4.- Al comparar esta industria con otras industrias, observamos que cuenta con una inversión extranjera directa bastante baja y ha sido más bien rara en los países en desarrollo, salvo algunas excepciones como el de algunas compañías de la República Federal de Alemania en el Brasil, y el caso de algunas compañías estadounidenses en Asia. Por otra parte el Japón realiza algunas inversiones directas en los Estados Unidos.

Cambios ocurridos en la industria de máquinas herramientas en términos de productos, características del comercio y barreras al ingreso.

- El cambio más importante en términos de producto es el importante desarrollo tecnológico iniciado en la industria a partir de la última década y que aceleró la entrada de las máquinas herramientas con control numérico computarizado (MHCNC) al sector, y que se están convirtiendo en máquinas herramientas estándar para una serie de funciones de corte de metales tales como torneado, fresado, perforación y taladrado. Este desarrollo se inició en los años cincuenta, cuando se desarrollaron las primeras máquinas herramientas con control numérico. A comienzos de los años setenta las unidades con control numérico comenzaron a apoyarse en las minicomputadoras, y al introducirse las microcomputadoras en 1975, provocó otro cambio que ayudó a aumentar la confianza, simplificó la programación y ayudó a automatizar muchas de las tareas, incluyendo equipo automático para la manipulación de material, diagnósticos automáticos, etc.

Al observar la participación de las máquinas herramientas con control numérico (MHCN) en la inversión total de máquinas herramientas en algunos de los países de la OCDE, tomando por ejemplo los tornos, que constituyen un caso extremo, estos constituyen un 80% de la inversión total en máquinas herramientas, lo que significa que existe una fuerte sustitución de las máquinas herramientas convencionales por las máquinas herramientas con control numérico, cifras no solo relativas sino también absolutas. En el Japón, por ejemplo, la demanda de tornos mecánicos ordinarios disminuyó durante la última década de manera muy drástica.

El país en desarrollo que más utiliza las MHCN es Corea del Sur, con

1800 MHCN, seguida por el Brasil con alrededor de 1000 MHCN, India con 550, la Provincia China de Taiwán con 374; y la Argentina con 350.

- Entre las tendencias que pueden observarse en el comercio de las máquinas herramientas, en primer lugar puede observarse que la participación japonesa en las exportaciones mundiales de máquinas herramientas ha aumentado entre 1972 y 1982 de un 4,5% a un 14%, lo que representa un aumento muy significativo. Esto significa que existe un desplazamiento de las exportaciones desde los Estados Unidos y Europa Occidental hacia el Japón. En segundo lugar, los países en desarrollo no solo han aumentado su participación en la producción sino también en las exportaciones mundiales, pasando en los últimos años, de un 0,47% a un 3,2%, con un 3% del mercado de los Estados Unidos siendo cubierto por los países en desarrollo, demostrando que los países en desarrollo han logrado penetrar el mercado de los países desarrollados.

- Barreras a la entrada a la fabricación. a pesar de que las empresas de la industria de máquina herramientas son bastante pequeñas, las máquinas herramientas con control numérico muestran una tendencia a ser empresas de mayor tamaño. Por ejemplo, las cinco empresas japonesas más grandes y que dominan la industria mundial, cuentan ahora con un 76% de la producción japonesa en valores de 1981. Además parece ser que las industrias más pequeñas han tendido a aglomerarse y la razón para ello es que ha existido un incentivo para las economías de escala de las empresas en términos de comercialización, de investigación y desarrollo. Muchos de los productores de tornos con control numérico se están diversificando hacia la producción de centros de mecanizado.

Dentro del segmento de MHCN, existe una tendencia hacia conformar empresas más grandes que dominan no solamente las tecnologías convencionales sino también la tecnología de la electrónica.

Asimismo, al hablar de las barreras a la entrada al sector productivo de MHCN, puede decirse que las barreras aumentan en relación a las máquinas herramientas convencionales, por lo que puede asumirse que esa es la tendencia actual.

Entre los factores principales de las barreras a la entrada al sector productivo se encuentran: el tamaño de la empresa; los requisitos en cuanto a las capacidades; y la integración regresiva.

- En lo que al tamaño de las empresas se refiere, puede observarse que el tamaño de las empresas líderes ha aumentado dramáticamente durante

los últimos diez años, y que las empresas japonesas son las más grandes del mundo. Además es un hecho que cierta economía de escala es necesaria para que la compañía pueda operar a nivel mundial y con la última tecnología. El tamaño del mercado es también muy importante, el mercado tradicional del Japón es Asia y el crecimiento de tal mercado en Europa y los Estados Unidos ha hecho que esto sea posible y ha sido condición previa para el aumento de tamaño de la empresa japonesa. Corea del Sur también ha tenido ventajas en cuanto al tamaño del mercado ya que el mercado anual total coreano para centros de mecanizado es de unas 100 unidades y por ejemplo en Argentina, las existencias totales son inferiores a 100.

- En cuanto a los requisitos de capacidades, hoy en día las empresas japonesas más grandes emplean entre 150 y 250 ingenieros en diseño, las principales empresas europeas entre 50 y 115 ingenieros en diseño; y esto significa que las compañías más grandes han reunido capacidades en ingeniería en diseño que constituyen requisitos absolutos para continuar su producción. Muchos de estos ingenieros son ingenieros electrónicos. Se sabe que hoy en día las máquinas herramientas con control numérico (tornos y centros de mecanizado) ya no son diseñadas por ingenieros mecánicos con inventiva sino por un equipo con una formación multidisciplinaria. Al hablar de las máquinas herramientas convencionales, puede observarse que una empresa taiwanesa que logra exportar con éxito tornos para motores a los Estados Unidos tiene únicamente 5 ingenieros en diseño; y la empresa argentina que logró un liderazgo tecnológico en la Argentina lo hizo teniendo menos de 10 ingenieros en diseño.

En cuanto al tipo de estrategias que siguen los principales productores de tornos con control numérico computarizado en los países de la OCDE, observamos:

- La estrategia de liderazgo de costos totales.

Estas empresas diseñaron tornos con control numérico computarizado (TCNC) más pequeños, más pequeños, más baratos y de menor rendimiento que los producidos anteriormente. Fueron las empresas japonesas las que trataron deliberadamente, lográndolo, el mercado de empresas pequeñas y medianas muy sensibles a los precios, un mercado que hasta entonces había resultado poco afectado por los TCNC. Las empresas que siguen esta estrategia venden TCNC de bajo rendimiento.

- La estrategia de enfoque.

Estas empresas producen TCNC de alto rendimiento que tienen gran capacidad de corte y gran precisión y rigidez. El mercado para estas máquinas está constituido tanto por las empresas pequeñas como por las grandes y que poseen una elasticidad de precios en la demanda. Las empresas que siguen esta estrategia se concentran en los requisitos de un segmento particular y de ninguna manera están aislados de la competencia de precios de las empresas que siguen la estrategia anterior.

- La estrategia de diferenciación.

Estas empresas persiguen a menudo el desarrollo de la automatización flexible, es decir robots de conexión para el desarrollo de sistemas y/u otro equipo para la manipulación de material para los TCNC. Estos sistemas contienen importantes elementos de diseño realizado por encargo, y el grupo objetivo lo constituyen grandes empresas a la vanguardia de la tecnología como las que fabrican automóviles.

El ingreso a cualquiera de estos grupos implica superar varias barreras a la entrada. Para las empresas que persiguen la primera estrategia, las principales barreras a la entrada estriban en lograr economías de escala y en lograr acceso a una gran red de comercialización. Para las empresas que persiguen la estrategia de enfoque, las principales barreras las constituyen las capacidades de diseño, incluyendo las capacidades de diseño electrónico, así como una buena reputación en cuanto a la calidad. Para las empresas que persiguen la estrategia de diferenciación, las principales barreras consisten en poseer una red de comercialización con conexiones directas a una serie de empresas usuarias muy avanzadas, una imagen de marca, y con frecuencia, capacidades de diseño en el campo de la electrónica. La estrategia dominante es la estrategia de liderazgo de costos totales y las empresas que persiguen tal estrategia también dominan cuantitativamente dicha industria.

¿Cuál es el papel que desempeña el gobierno en esta industria?

Para aquellas empresas cuyas bases están en los países en desarrollo más avanzados, la cuestión no es avanzar gradualmente a posiciones de más fuerza marginal en términos de capacidades financieras y tecnológica. por el contrario, se requieren cambios radicales. El personal dedicado al diseño y las ventas necesitan al menos ser duplicadas, y las capacidades de producción y de comercialización necesitan ser reforzadas consecuentemente.

Cambios de tal envergadura en cuanto a estrategias implican con seguridad correr muchos riesgos y existen buenas razones para creer que se aplica una de las piedras angulares del argumento de la industria naciente, o sea de las imperfecciones en el mercado de capital.

Al observar el grado de participación gubernamental en el campo en Corea del Sur y en Taiwan, se pueden observar elementos como restricciones comerciales, políticas crediticias y políticas de investigación y desarrollo.

En referencia a las restricciones comerciales, cabe mencionarse que en febrero de 1983 el gobierno de Taiwan contemplaba un aumento arancelario de un 20% para algunas de las máquinas herramientas con control numérico. El gobierno de Corea del Sur permite la aplicación de restricciones a la importación de aquellas máquinas herramientas que pueden producirse en el país. El aspecto importante de este caso es el hecho que es la Asociación de Fabricantes de máquinas herramientas quien decide qué máquinas herramientas pueden ser producidas en el país, y por lo tanto, qué máquinas herramientas pueden ser importadas. En cuanto a los TCNC, la regla actual es que todos los TCNC de tamaño más pequeño a cierta norma deben ser producidos localmente, y debido a que tal norma es muy alta, la mayor parte de TCNC no pueden ser importados, y normas similares se aplican a los centros de mecanizado. Por otra parte, los usuarios domésticos deberían obtener también la garantía de que no padecerán de una calidad inferior o de precios más altos a los internacionales. Esto no sucede en Corea del Sur.

#### B. La industria argentina de máquinas herramientas.\*

Se tratará de proporcionar alguna información sobre el pasado reciente y la situación actual del sector de máquinas herramientas, y discutir más

\*Presentación basada en una investigación sobre el tema que ha sido publicada bajo el título: "La difusión de tecnología de punta en la Argentina: el caso de las máquinas herramientas con control numérico, el CAD/CAM y los robots" de D. Chudnovsky, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, No 96, Enero-Marzo 1985, Buenos Aires.

detalladamente la entrada de dos firmas en la producción de máquinas herramientas con control numérico, explicar tal proceso, y provocar la discusión sobre la protección a la industria local como uno de los instrumentos de política industrial.

La Argentina es uno de los pocos países del Tercer Mundo que tenía un sector metal-mecánico bastante desarrollado, y dentro de tal sector, el subsector de máquinas herramientas. Si tomamos cifras de la primera mitad de los años setenta, en el año de mayor producción (1973), se produjeron alrededor de 22.500 máquinas herramientas; pero en general se producían entre 18.000 y 20.000 máquinas anuales, incluyendo todo tipo de máquinas. En ese entonces, la Argentina tenía una exportación bastante significativa a algunos países de la América Latina. En el año que más se exportó (1974) se exportaron 5.000 máquinas, o sea la cuarta parte de la producción. Además se satisfacían gran parte de las necesidades locales de máquinas herramientas con la producción local, alrededor de las 3/4 partes del consumo aparente, algunos años con coeficientes más altos, otros más bajos. Hay que tener en cuenta, dadas las características de las máquinas herramientas y su impacto sobre la economía, que ningún país puede pretender ser autárquico en ese sector, y obviamente en la Argentina siempre se importaron las máquinas más sofisticadas. Sin embargo, aquellas máquinas más sencillas y que satisfacen las necesidades universales del sector, eran producidas localmente.

Durante la segunda mitad de los años setenta, cambia sustancialmente esta situación porque el impacto de la política de apertura, y sobre todo la devaluación del peso en el período 1978-81, afecta grandemente este sector. Posteriormente, la producción argentina de máquinas herramientas sufre un descenso hasta que en 1982 se producen únicamente 2.500 unidades. En 1983 empieza una recuperación (3.000 unidades) que continúa hasta el primer trimestre de 1984 (después la situación se vuelve un poco más confusa). Lo importante es que además de la caída en la producción, bajan por supuesto las exportaciones y hay una enorme entrada de importaciones, sobre todo en 1980-81, período durante el cual el coeficiente de autoabastecimiento que era de alrededor del 75% en el sector, baja al 14% en 1981. Después, al disminuir la inversión, bajan tanto las importaciones como la producción local. Hoy en día el autoabastecimiento del sector ha bajado a alrededor del 50%. Si hay un sector dentro de la industria argentina que se haya desindustrializado, es efectivamente el de máquinas

herramientas, y es sorprendente el que todavía exista algo de producción. Este contexto deberá por lo tanto ser tenido en cuenta en la formulación de cualquier política futura.

En cuanto a la importancia del sector, en la Argentina este sector está compuesto por pequeñas y medianas empresas que cuentan con personal calificado y que fundamentalmente se han apoyado en sus propios desarrollos tecnológicos, es decir ha habido relativamente poca importación de tecnología bajo la forma de licencias. No existen firmas extranjeras a diferencia de lo que ocurre en el Brasil, siendo todas empresas de capital nacional. Las empresas líderes no tienen más de 150-200 empleados. En 1978, había alrededor de 100 empresas productoras de MH que tenían en total 4.100 empleados y como resultado de la crisis, en 1983 el sector contaba con apenas 50 empresas y un poco más de 1.000 empleados. Muchas de estas empresas han pasado a hacer reparaciones y otras actividades no propiamente de producción, pero parece ser que aun existe una capacidad potencial semi-instalada. De todas maneras, en 1983 se habla de un sector con el cual se debe partir al fijar cualquier política industrial, que actualmente cuenta con muchos menos empleados que cualquier fábrica automotriz.

En términos de valores, la industria argentina de MH produce alrededor de 35 millones de dólares; y las exportaciones en los años 1980-1982 fueron de alrededor de 18 millones de dólares en promedio. Las importaciones fueron importantes hasta 1980-81 y luego disminuyeron.

En lo que respecta a MHCNC, que representan un salto cualitativo muy importante en cuanto a la tecnología del sector y que producen cambios importantes en la fisioaomía del mismo, sus requisitos tecnológicos, sus economías de escala, etc. Se podría tener la hipótesis de que durante este período de apertura económica, de sobrevaluación del peso, aquellos productores locales que quisieran equiparse podrían efectivamente hacerlo con MHCN importadas y que si había habido algún fenómeno de incorporación de máquinas sofisticadas en tal área, seguramente el período 1980-81 había sido el período ideal, en el cual efectivamente las cifras de importación registran un importante aumento.

Sin embargo, al analizar las cifras se comprueba que el fenómeno sigue teniendo cierta vigencia aún posteriormente, por lo que se deduce que no son únicamente las condiciones macroeconómicas generales las que explican la difusión de tal tecnología en Argentina.

En cuanto a la difusión de las MHCN en la Argentina, se puede hablar de 350 máquinas, que es más de lo que indican las cifras de información oficiales. Hay una importante difusión hasta el año 1981, y después se incorporan anualmente menos máquinas (alrededor de 20 anuales, en contraste con las 30 previas), y la mitad de esas máquinas, en el caso de los tornos, es producida localmente desde 1981. La producción local entre 1980 y 1983 fue de 28 TCN.

Lo que más llama la atención respecto a los patrones de difusión, y eso es lo que da la pista de que el fenómeno tiene más fuerza de lo que las cifras indican, es que si bien en la Argentina los primeros usuarios fueron grandes empresas al igual que en todo el mundo, el fenómeno de la incorporación de este tipo de tecnología a pequeñas empresas, pero sobre todo medianas empresas, ha ocurrido bastante más rápidamente de lo que se podía esperar. En ese sentido disminuyó la brecha entre las grandes empresas usuarias y los usuarios pequeños y medianos. Al respecto, es interesante el contraste existente entre el Brasil y la Argentina. En una investigación reciente sobre difusión del control numérico en el Brasil, se constató que las 3/4 partes de los usuarios son grandes empresas, y de esos usuarios la gran mayoría son empresas extranjeras. En la Argentina con excepción de la empresa líder, que es extranjera (Hughes Tool), que produce trépanos para petróleo, en general las empresas usuarias son nacionales, y son sobre todo (lo que es más interesante), pequeñas y medianas empresas, en sectores como: maquinaria agrícola, equipos y partes para el sector petrolero, autopartistas (pero no terminales automotrices), es decir algunos sectores clásicos de la industria metal-mecánica argentina que han incorporado este tipo de tecnología en los últimos años. Algunas de ellas han realizado dicha incorporación en situaciones en que el costo de la mano de obra era muy barato (después de 1981 los salarios reales caen violentamente), y los productos importados se vuelven caros, y la producción local se efectúa en ciertas condiciones. La sustitución de trabajo por capital en la Argentina, si bien fue un motivo para la incorporación de estos equipos, lo fue en forma relativamente marginal. La adopción se explica por las características del tipo de producto a ser fabricado y las condiciones del mercado en que operan tales empresas.

Al hablar de máquinas herramientas, fundamentalmente se habla de los tornos, que es la principal de ellas, así como de centros de mecanizado

en los que las cifras de importación son de alrededor de 5 a 6 centros de mecanizado por año, salvo en 1983 cuando se importaron 7 centros. Los centros de mecanizado son mucho más caros que los tornos, cuyos precios oscilan entre los cien y los cientoventa mil dólares. Los centros de mecanizado tienen un precio de alrededor de doscientoscincuenta a trescientoscincuenta mil dólares.

Partiendo de esta situación, es importante discutir la manera en que se realiza la producción local y qué viabilidad tiene ese tipo de industria en un contexto internacional tan cambiante.

En primer lugar, es necesario tomar en cuenta que los productores de este tipo de equipos (Turri, que es el primer productor argentino y el segundo que es Promecor), por supuesto no fabrican sólo control numérico. La secuencia es que comienzan produciendo equipos convencionales, y van avanzando gradualmente hasta que aparece un nuevo producto; por ello la discusión sobre los costos, las ventajas, las escalas, etc., implica que haya un cierto subsidio de las nuevas líneas por aquellas líneas tradicionales de la empresa. Las empresas locales siguen siendo productoras de máquinas convencionales y tienen el control numérico como una tecnología de punta a la cual entran gradualmente.

La primera empresa que empieza a producir en el año 1979, lo hace basándose en un diseño propio y recurre a su propio equipo de diseño. Dos años después de estar produciendo (1981), la empresa obtiene una protección arancelaria del 35%, y desde entonces existe tal protección para las clases de TCN que se fabrican en la Argentina, y probablemente también se otorgará una protección similar a la producción futura de centros mecanizados.

La protección efectiva y nominal en este campo no es tan alta. Este 35% de protección nominal hace viable localmente tal producción, la cual se hace con un grado de integración en el que fundamentalmente se fabrican las partes mecánicas con algunos componentes mecánicos que se importan, pero sobre todo, la unidad de control numérico (que es la parte electrónica de la máquina; y cuyo valor dependiendo del tipo de máquina varía entre un 33% y un 20% del valor de producción de un TCN), se importa. Por supuesto, el productor tiene que hacer la interfase, lo cual requiere una capacidad importante de diseño. Exceptuando algún tipo de máquinas

herramientas especializadas y para usuarios muy específicos, la unidad del control numérico, está normalizada (fabricadas por Fanuc, Siemens, General Electric, etc.)

Con el grado de integración nacional descrito, que es muy importante en la parte mecánica y nulo en la parte electrónica, con una tarifa del 35%, los productos de esta empresa eran relativamente competitivos con los productos importados. Es más, los usuarios entrevistados manifestaron que si bien la tecnología no era tan sofisticada como la importada, el hecho de ser una empresa nacional de mucha reputación y debido al buen servicio que proporciona (varios de los factores que hacen que la cercanía entre el productor y el usuario sea una de las características centrales de la producción de bienes de capital), los había hecho preferir este tipo de equipos, lo cual explica el éxito relativo de la empresa. Esta empresa (Turri), decide en 1983 tomar una licencia de una empresa japonesa para tener un torno más sofisticado y actualizado, y obtener la unidad de control numérico en condiciones más ventajosas que si lo comprara en el libre mercado.

La segunda empresa que apareció recientemente en el mercado con centros de mecanizado, es una empresa fabricante de máquinas especiales en cuyo campo ha tenido éxito, y que decidió entrar al control numérico siguiendo el mismo enfoque de las máquinas especiales: en lugar de hacerlo por catálogo piensa fabricar a pedido y sin recurrir a licencias, sino fundamentalmente con una gran capacidad de diseño, esencialmente mediante la copia, y recurriendo también a una unidad de control numérico importada.

Ante tal situación, resulta evidente que pese al desalentador panorama de la industria argentina (sobre todo en el área de las máquinas herramientas), existe una producción local, en el sector hay gente que se preocupa por actualizar la tecnología que vende, y que entra a producir dichos equipos con un grado de protección relativamente razonable para las normas argentinas.

El problema que se presenta al observar la situación internacional es que hay dos variables claves:

1.- ¿Qué pasaría si se aumenta el grado de integración de la producción local en el área de la electrónica y que por las características que ofrece el control numérico se podría pensar que afectaría las condiciones de competitividad de los usuarios.

2.- ¿Podría crearse una industria competitiva internacionalmente con la escala de mercado doméstico con que se cuenta? ¿Competitiva?, ¿con quién?, ¿con los japoneses?, con los taiwaneses?, ¿con los europeos? Todo lo cual resulta bastante difícil de definir, ¿en qué mercado se irá a competir?, ¿en el estadounidense?, ¿o en el latinoamericano?.

- Creo que en el documento preparado por Stefan Jacobsson, se toma una posición en extremo ortodoxa en el sentido de que propone eliminar la protección arancelaria. Si ello ocurre se acabaría con lo poco que queda de la industria. Lo que me preocupa no es el nivel actual del arancel sino si en un país en donde los aranceles son casi permanentes, se podría pensar en una reducción a largo plazo de los mismos para hacer más competitiva a la industria. ¿Cuál sería el largo plazo? el tema es muy difícil como para llegar a conclusiones tan abruptas como las planteadas en el trabajo de Jacobsson.

¿Cuál es la manera de llegar a una industria competitiva teniendo en cuenta que en el contexto argentino algunas de las sugerencias que se hacen acerca de lo hecho en Taiwan o en Corea del Sur, tales como una abundante política crediticia en un país en el cual el crédito es muy difícil de obtener, o con la situación del sector público argentino, son bastante difíciles de implementar en el corto o mediano plazo.

Tampoco me parece correcto que nos durmamos en los laureles: "existe producción local, por lo tanto pretejámosla". La escala de producción en la Argentina, que será de 35 a 40 unidades por año aproximadamente, es muy baja a nivel internacional y sería difícil pensar que se podrá adquirir suficiente competitividad para enfrentar los mercados internacionales, sobre todo proveniente de los países desarrollados. el otro tema clave es el de la entrada de la industria en el sector electrónico, en lo que a control numérico se refiere, puesto que esto además del efecto importante de aprendizaje, también plantea el problema de si con ello la industria se volverá menos competitiva.

C. La industria automotriz internacional \*

1. Tendencias generales

- Se acentúa la concentración a largo plazo.
- La internacionalización se fortalece de manera selectiva: las empresas estadounidenses comienzan a enfocar a México y al Brasil como sus lugares favoritos de ubicación en Latinoamérica para el comercio inter-corporativo en lo que respecta a componentes y como bases para la exportación de vehículos terminados.
- En los países de la OCDE continúa su importancia como fuente de trabajo, aunque el empleo directo ha disminuido bastante y la composición del empleo ha sufrido grandes cambios. Las grandes compañías no buscan mano de obra barata para su producción de componentes principales y para los secundarios la utilización de los países en desarrollo como bases es muy selectiva.
- Se enfatizan ambas, la competencia y la colaboración selectiva: la General Motors compete encarnecidamente con la Ford y arrastra a la Toyota en tal competencia. Europa enfoca más hacia la colaboración. Existen además grandes presiones para obtener ganancias a corto plazo.
- La demanda tiene un crecimiento lento y cambia su composición. En ciertas regiones existe además un exceso en la capacidad productiva por lo que existe una lucha por obtener una participación en el mercado.
- Se introducen cambios tecnológicos en la OCDE para provocar cambios cualitativos y cuantitativos en la naturaleza de la industria; lo que afecta al producto, a los procesos y la organización corporativa.
- Se observan fuertes luchas en cuanto a políticas, centrandose en el comercio, en el contenido local y en el financiamiento del exceso de inversiones o de mano de obra.

\* Basado en el trabajo de Peter O'Brien y J. Félix Lobo Aleu. International Industrial Restructuring and the International Division of Labour in the Automotive Industry. UNIDO/IS.472. 30 August 1984.

2. Cambio de raciocinio con respecto a las razones para la existencia de una industria automotriz en los países en desarrollo

- El ahorro de divisas mediante las exportaciones resulta imperativo, lo cual ha sido logrado por aquellos países que persiguieron tal política de forma sistemática como es el caso de México, país que había incluido esa política dentro de su estrategia automotriz. ¿Cuán viable resulta la perspectiva de utilizar la industria automotriz para ahorrar divisas? ¿Puede lograrse a nivel nacional o regional en Latinoamérica?
- ¿Cambia el equilibrio entre la producción de vehículos terminados y los componentes principales y los secundarios?
- ¿Ha trabajado en los países latinoamericanos la promesa de la interconexión industrial?
- En lo que respecta al empleo, a pesar de que dentro de la OCDE es una industria que utiliza menos mano de obra que otras, la cantidad de empleo puede todavía resultar significativa para ciertas economías latinoamericanas.
- La cuestión fundamental es la demanda (cantidad, estabilidad y la composición entre vehículos comerciales y de pasajeros, y dentro de los vehículos de pasajeros el tamaño de los modelos demandados y su edad). En Latinoamérica los niveles de producción de los vehículos terminados todavía son determinados por la demanda doméstica lo cual depende grandemente del nivel de salarios, lo cual a su vez depende de la situación de las divisas a nivel nacional.

3. Cuestiones y problemas dentro del contexto latinoamericano

A) El empleo, la productividad y los costos de la mano de obra

- Los dos elementos básicos que determinan el empleo son la demanda y la organización de la producción. Los últimos cambios han trabajado hacia una reducción del empleo. El impulso a largo plazo de los cambios tecnológicos continuará a limitar el nivel de empleo por vehículo, aunque podría aumentar el empleo si aumentara la demanda.
- La productividad de la mano de obra en los países de la OCDE ha aumentado por trabajador. ¿Continuará tal tasa de aumento? ¿Qué

valor tiene como elemento de medida la productividad de la mano de obra sin considerar la productividad por robot? La productividad de la mano de obra dentro de la industria ha variado poco en Latinoamerica durante los últimos años implicando un aumento en el índice de productividad de la OCDE con respecto al de Latinoamerica. Se presume que este índice disminuiría si se llevaran a cabo cambios significativos en la organización productiva en las plantas que operan en Latinoamerica (lo cual afectaría a su vez el nivel de ocupación de dicha industria).

- Durante los últimos años los aumentos en los salarios de dicha industria en los países de la OCDE han sido mínimos o aún negativos, y en los Estados Unidos se han logrado mantener bajos al aumentar las plantas no sindicalizadas. En la canasta de las monedas de la OCDE (y no únicamente de dólares) los salarios latinoamericanos han disminuido debido a las devaluaciones monetarias. Esta disminución es mucho más grande que el cambio ocurrido en los países de la OCDE por lo que hoy en día la mano de obra latinoamericana es más barata en relación a esos países. Sin embargo acá surgen dos preguntas: ¿Compensa el bajo costo de la mano de obra la baja productividad? (Probablemente no.) ¿Es esto importante para los vehículos terminados o para los componentes?

- Las consideraciones sobre los costos reales (o sea la productividad ajustada) no sugieren que se haya ampliado la búsqueda de Latinoamerica para localización de fabricación final. Históricamente la industria se estableció como una respuesta de los competidores oligopólicos a la protección existente para el mercado. Dentro de las nuevas condiciones de costos, el raciocinio fundamental no ha sufrido muchas alteraciones aunque ahora Brasil exporta a terceros mercados. Los cálculos sobre los costos demuestran aún que la producción latinoamericana resulta más cara que la estadounidense y por lo tanto más que la japonesa.

- La pregunta relevante es entonces: ¿Existen algunas tendencias hacia la reducción de los costos (y quizás de los precios) a los niveles de los Estados Unidos? Lograrlo podría requerir tres cambios interrelacionados: una racionalización de los modelos (para aumentar las escalas y reducir el tiempo improductivo), libertad para la compra

de componentes e introducción de sistemas de fabricación flexible que podrían reducir los costos de transformación y reducir los costos unitarios de producción al mínimo aún en bajas cantidades. Los dos primeros dependen de las políticas gubernamentales, y el último depende del enfoque corporativo a las inversiones.

B) Las inversiones, la capacidad y la escala de producción

- La primera paradoja: ¿Cuáles son las razones que justifican el establecimiento de plantas para la fabricación de componentes importantes a escala mundial en Latinoamérica, y especialmente en México? Tales plantas proporcionan insumos más baratos, en cuanto a organización y a eficacia se refiere, que si estuvieran en los Estados Unidos. La mayor parte de esta producción está destinada a los Estados Unidos. Sin embargo, existen aún varias preguntas: ¿Si tales plantas resultan más económicas, por qué no hay más de ellas? (¿Cuál es la distribución de la capacidad productiva de motores entre los Estados Unidos y México?) ¿Proporcionará su establecimiento ganancias en cuanto a la exportación y por lo consiguiente se obtendrán cuotas en el mercado interno mexicano? ¿Qué porcentaje de la producción se destina a modelos para el mercado interno? ¿Cómo ha afectado esto la capacidad previa de producción?
- De ahí la pregunta: ¿Responde acaso esta nueva localización de la producción de componentes importantes y que produce un comercio inter-firmas orientado hacia los Estados Unidos, a la búsqueda de una base barata de producción? ¿O es acaso un billete de entrada necesario para ingresar al mercado mexicano?
- ¿Acaso ha habido una diferencia (quizás siempre la hubo) entre los tres grandes países latinoamericanos en lo que respecta a ambos, a las inversiones y a las desinversiones, y a la relación entre la producción doméstica ya a la utilización interna? En realidad, la relación de las inversiones parece ser como a continuación:
  - México: Capacidad moderna, orientada hacia las exportaciones, existencia de grandes plantas de capital extranjero para la fabricación de componentes a la vez que se trata de racionalizar la producción, con un fenómeno de desinversión al final del proceso productivo. Todas aquellas empresas cuyas bases están en

los Estados Unidos tienen hoy en día en México, fábricas para producir motores. ¿Es la producción interna superior a la utilización interna de los productos?

- Brazil: Las inversiones principales para la fabricación de componentes están orientadas a la exportación y algunas son relativamente modernas. La producción interna de componentes es casi equivalente a la producción interna de vehículos. No parece haber desinversión al final del ciclo productivo.
- Argentina: Existe definitivamente un cierre de fábricas, poca orientación hacia las exportaciones y se mantiene un gran contenido local de necesidades de mercado.

¿Qué tentativas se hacen para equipar de nuevo las plantas ensambladoras existentes en términos de organización productiva?  
¿Cuál es la edad de dichas plantas?

C) Difusión de la tecnología de procesos y de la tecnología de productos

- ¿De qué manera encaja la producción de componentes para exportación en Latinoamérica con los esfuerzos hechos en los Estados Unidos para disminuir los inventarios en una buena proporción? Hasta ahora no se ha sentido el impacto de tales medidas, pero tal vez se sentirá en el futuro, por ahora se observa que no existe incompatibilidad entre una y otra política; la producción mexicana está estrechamente integrada con la estadounidense.
- Cambios directos en el proceso productivo: la introducción de robots aún es muy limitada, quizá debiéndose principalmente al hecho que se han construido pocas plantas nuevas y también a que la economía no justifica la sustitución de la mano de obra.
- Las ensambladoras han integrado en poca medida a su producción los sistemas de producción flexibles y la producción computarizada.
- El diseño con ayuda de las computadoras es otra tentativa de la industria automotriz de racionalizar y de ahorrar en los costos de mano de obra.
- Gradualmente ocurrirán cambios en la composición de los materiales, como en cuanto a textiles de mayor calidad, plásticos y posterior-

mente en el campo de la cerámica. No existe la seguridad de que esto tenga algún impacto en los vínculos domésticos, aunque durante algún tiempo estos debilitarán los vínculos entre las industrias.

- ¿Como afectará la producción electrónica? Su efecto en los vínculos entre las industrias dependerá de dos cosas, es decir de la velocidad de introducción de los nuevos modelos en Latinoamérica, y del grado de desarrollo en la producción de tales artículos.

- Parece probable que exista un impacto diferencial de las nuevas tecnologías de producción en los tres grandes países de producción latinoamericanos, el cual estaría condicionado por los siguientes factores:

(i) El nivel de las inversiones nuevas en las áreas de fabricación y de componentes, puesto que las nuevas inversiones son el vehículo principal de las nuevas tecnologías.

(ii) Las relaciones entre el costo y la calidad que están influenciadas por el mercado al cual se destinan los productos (es decir el nivel de competencia de precios en los mercados).

(iii) En particular al hecho que las empresas transnacionales dominan los sectores de componentes y los finales ya que tales empresas experimentan variaciones en sus capacidades de innovación y de inversión.

(iv) El tipo de tecnología, con cambios en los productos ocurriendo más rápido en el mercado de gran demanda, y cambios en los procesos en las áreas de menor demanda.

D) La distribución de costos y ganancias

- ¿Cuál ha sido la distribución del costo de las inversiones en las nuevas plantas entre los gobiernos y las transnacionales?

- En México y en Brasil el objetivo de los gobiernos ha sido llegar a un acuerdo con las ETN para que incluyan combinaciones específicas de subsidios directos de inversión, rebajas impositivas e incentivos comerciales que garanticen ganancias continuas para ambos.

- Sin embargo, quienes han resultado afectados de manera adversa fueron
  - los grupos vulnerables o sea los capitalistas locales en el área de los componentes, y la mano de obra, tanto la cualificada como la semi-cualificada.
  - los consumidores de vehículos aún no saben qué sucederá en lo que a precios se refiere ya que no existen evidencias de que había reducción de precios aunque tal vez se acorte el retraso en las normas para los vehículos.

E) La innovación tecnológica y la persistencia del subdesarrollo

El concepto central en el núcleo de la OCDE es una tecnología flexible para una madurez sofisticada de la demanda, enfatizando la capacidad de pasar de una pequeña partida a otra, la reducción de los inventarios al mínimo y en proporcionar un servicio de fabricación sobre pedido dentro de los parámetros establecidos por un número cada vez menor de modelos básicos.

- Esto significa que el cambio principal ocurre a partir de las líneas de transferencia rígidas hacia las flexibles como estructura, aumentando rápidamente la automatización de las actividades individuales, eliminando algunos segmentos del proceso de ensamblaje que necesitaban mucha mano de obra. En consecuencia cierta demanda de mano de obra (por vehículo producido) ha sido eliminada permanentemente del sistema.
- La robotización no afecta la escala pero el sistema de fabricación flexible sí la afecta. Mientras la técnica y la economía de los robots reemplazando a los trabajadores son claras (lo cual ocurre también con el diseño computarizado), aún no ocurre lo mismo con los sistemas flexibles de fabricación. El potencial si resulta evidente: el sistema de manufactura flexible puede permitir a los productores pequeños que mantengan bajos sus costos de producción (y por lo tanto competir con productores más grandes dentro de la misma gama de modelos), pero con seguridad la mayor ventaja la obtiene cualquier productor con una amplia gama de modelos. Al

máximo, por ello: (a) los productores pequeños pueden mantener bajos sus costos; (b) los productores más grandes pueden mantener bajos sus costos para una amplia gama de modelos.

¿Cuáles son los orígenes de los ahorros en los costos?

- (i) Ahorro en los costos de mecanizado (mediante la programación).
- (ii) Ahorro del tiempo improductivo.
- (iii) Reducción de inventario, ambos de los productos terminados y de los componentes principales.
- (iv) Mayor duración de los bienes de capital.
- (v) Ahorro en los costos de la mano de obra, ambos en términos de ensamble y mediante la descualificación de la mano de obra que se guarda.

¿Cuáles son los riesgos o las ventajas de los sistemas de fabricación flexible?

- (i) Los costos de inversión inicial son definitivamente más grandes para el sistema flexible que para el sistema rígido (aunque no se tienen estimaciones). Por ello la obtención de ganancias todavía requiere la utilización intensiva de la capacidad instalada (efectivamente, medir la utilización de la capacidad instalada puede ser ahora más complicada); lo que a su vez implica que se mantenga una demanda importante.
- (ii) Se requiere personal para el mantenimiento y para las reparaciones que asegure que el sistema se mantenga en un excelente estado de utilización (los costos de tiempo improductivo causados por averías serían menores bajo los sistemas flexibles de fabricación).
- (iii) ¿Deberían ser más estrechos los vínculos con los proveedores de componentes externos? De ser así, ¿cuán difícil resulta realizar esto en los sistemas latinoamericanos?
- (iv) ¿Existe alguna base para pensar que la dependencia en los proveedores de la fábrica va a aumentar?

- En los países de la OCDE, algunos cambios parciales como los robots permiten reducir los costos y mejorar la calidad dentro de un sistema rígido. Los diseños computarizados permiten considerar una mayor gama de diseños, calcular mejor las tensiones,

el análisis de los elementos finitos, ahorros en la prueba de los vehículos. El potencial de los sistemas de fabricación flexible para atacar problemas clásicos como el de combinar la producción en serie con la fabricación a la medida (un problema familiar en la producción de prendas de vestir y en el mundo de la moda y en la industria del mueble, con un énfasis particular en la construcción modular). Pero aún así hay que solucionar algunos problemas sociales y técnicos.

- Estos cambios en los procesos reducen fundamentalmente los costos, si éstos continúan a ser distribuidos sobre un volumen adecuado. Parece ser que se debilita el elemento "moda" en el negocio de los automóviles (en los Estados Unidos se notan menos tensiones en los cambios anuales de modelo) aunque podría ser que el objetivo consista en motivar a los compradores a que compren automóviles de mayor precios.

- Lo que surge en el lado de la demanda y de los precios en los años ochenta es que en la OCDE emergen pocos aumentos de precios en todas las categorías, y un desplazamiento hacia categorías de precios superiores; y aunque el volumen de ventas no da muestras de que aumentará a largo plazo, los valores podrían aumentar más rápidamente.

¿Qué sugieren tales tendencias dentro del contexto latinoamericano?

- (i) Las pruebas actuales son flojas, se necesita más información en cuanto al carácter de las nuevas inversiones, al destino de la producción de los componentes más importantes, cualquier cambio en las etapas de ensamblado, la manipulación de los componentes menos importantes y por lo consiguiente sobre el nivel de integración doméstica.
- (ii) La persistente debilidad de la demanda y las dudas sobre la posibilidad de un crecimiento rápido durante esta década significan que los estímulos para la difusión tecnológica pueden ser bastante débiles mientras su motor sea la demanda interna. Dentro de la perspectiva de la demanda interna el ahorro en los costos, etc., puede resultar ser poco y tener menor importancia la mejora del producto. Es por ello que

el nivel tecnológico puede resultar principalmente ser una función de los vínculos externos, tal vez no tanto en cuanto a la exportación al interior de la empresa de importantes componentes (caso de México). Sin embargo, la sofisticación del sistema productivo no podría ser empatado por el control interno sobre el mismo.

- (iii) El problema de cambio en las estructuras afines dependerá considerablemente de las políticas que se adopten en relación al contenido local. México insiste por ejemplo, en exportar grandes cantidades de partes producidas por propietarios locales, aunque prevalece siempre la fórmula del control indirecto externo y una mayor concentración de las influencias externas. ¿A qué punto la estructura afin latinoamericana reproducirá aquella de los países de la OCDE?
- (iv) ¿Quién financia o financiará las nuevas inversiones? ¿Cuáles son las implicaciones a largo y a mediano plazo de los flujos de caja entre Latinoamérica y los Estados Unidos?
- (v) En cuanto al poder de negociación, podemos observar que la posición de la mano de obra se debilita: la demanda de mano de obra disminuye, se establecen plantas en áreas vírgenes, se simplifican las tareas y las nuevas máquinas imponen una nueva disciplina de trabajo.

Si tomamos una perspectiva más amplia en cuanto a las continuidades y discontinuidades, observamos que:

- La industria automotriz latinoamericana ha constituido el eje industrial como lo ha sido en los países de la OCDE en lo que a vínculos, transferencia tecnológica o empleo se refiere, y los cambios actuales no sugieren un cambio en otra dirección.
- Continúa el proceso de concentración al final de la línea de producción de la industria. Persisten algunas restricciones con respecto al nivel de accionistas extranjeros aunque hoy en día el capital local haya sido eliminado en su mayoría, es decir que la desnacionalización es casi total.
- Los dos principales indicadores de la orientación de la industria siguen siendo el contenido local dentro del proceso productivo, y el destino de la producción. En los tres principales países productores,

el nivel de contenido local se mantiene t an alto como antes, aunque ocurren cambios en el destino de la producción puesto que Brasil sobre todo (México menos), venden un buen porcentaje de los vehículos de pasajeros en el exterior (en Europa y en Africa), y lo mismo sucede con los componentes, con el impulso exportador puesto en el comercio dentro de la firma misma, aunque haya también algo de comercio de componentes menores con los Estados Unidos mediante subcontratación. La exportación de repuestos generales mediante los canales abiertos son casi nulas.

- El perpetuo problema de la balanza de pagos se ataca ahora mediante nuevas variantes de las estrategias de exportación, en las cuales algunos elementos importantes los constituyen las cuotas internas de mercado (caso de México), el trueque que ya no se limita necesariamente a la industria automotriz (casos de Brasil y de México), y las concesiones fiscales (caso del Brasil).
- Hablando en sentido general, los países latinoamericanos son todavía pequeños productores aunque sean junto a los países del Este asiático el campo principal de producción de los países en desarrollo. Hoy en día, la capacidad de producción latinoamericana parece ajustarse bien a su mercado, ha habido tanto inversiones como desinversiones, se han conquistado algunos mercados en el exterior y la utilización de la capacidad instalada parece aumentar a niveles que no est n muy por debajo de los europeos o norteamericanos.
- En cuanto a las políticas gubernamentales, la piedra angular de éstas continúa siendo la protección contra los vehículos terminados.
- En cuanto a la productividad y a los costos para los vehículos terminados, parece haber poca tendencia a que disminuyan las brechas existentes. Las brechas de precios aún son enormes, no solamente a través de los costos, sino debido a la necesidad de los gobiernos de mantener los ingresos generados por los impuestos.
- Tanto la estrategia japonesa como la europea para con Latinoamérica han sido vacilantes y la penetración ha sido poca comparada con la observada en otras áreas, y que las inversiones extranjeras directas sean aún más limitadas.
- La industria automotriz latinoamericana comenzó realmente mediante las conexiones con los Estados Unidos y la orientación del mercado interno, éste ha alcanzado niveles relativamente altos de contenido

local, pero nunca ha dominado la tecnología del diseño y ahora se encuentra en peor situación que nunca para lograrlo, o aún para mantenerse al día en cuanto a organización productiva o en cuanto a la producción de elementos (como herramientas) para organizar los procesos; hoy en día está reorientando la producción con la finalidad de satisfacer un mayor porcentaje de demanda exterior.

- cualquier vinculación entre los productores latinoamericanos se encuentra más alejada que nunca, la integración ocurre en realidad con los Estados Unidos.
- Los temas que se deberían tratar en Latinoamérica al momento de discutir políticas apropiadas son:
  - i) La relación entre las empresas transnacionales y el Estado, ¿cuáles son las posibilidades para que la balanza se incline hacia los intereses nacionales?
  - ii) ¿Debería el enfoque centrarse más en las políticas de la industria afín o en las del producto terminado?
  - iii) ¿Debería (podría) X país latinoamericano tratar de enlazarse a las redes de exportación? ¿en el área de los repuestos-componentes, o de los vehículos terminados?

#### D. La industria automotriz argentina

Acá se trata de identificar los problemas estructurales de la industria automotriz argentina.

La crisis de los años setenta provoca una reorganización de la industria que refleja un vuelco fundamental en la dinámica competitiva de la industria, lo cual resulta en una creciente integración internacional de la producción.

Los factores que impulsan dicho cambio son:

- 1) La intensificación y globalización de la competencia en la industria;
- 2) el alza de los precios del petróleo;
- 3) la saturación de la demanda en los mercados consumidores de altos ingresos;
- 4) un cambio en el patrón de autos demandados hacia autos más eficientes en energía, en espacio, etc.; y

- 5) las principales perspectivas futuras de crecimiento de nueva demanda, están localizadas en áreas distintas a los mercados tradicionales.

Dentro del marco argentino las características más sobresalientes de la industria son, al buscar constantes tendenciales, que existen tres problemas estructurales en la industria que nunca se resuelven en etapas diametralmente opuestas de políticas:

- (i) Una balanza negativa de divisas;
- (ii) una gran diferencia entre los precios internos y los internacionales; y
- (iii) un escaso dinamismo y esfuerzo propio innovativo o creativo que se torna más crítico a partir de 1973 porque es inadecuado ante el nuevo patrón de consumo.

La industria se inicia en una fase de sustitución de importaciones, dentro de un contexto marcadamente proteccionista y con una industria cuyo enfoque era el mercado interno hasta mediados de la década de 1960. A finales de la década, el Estado se enfrenta a una industria que posee una estructura productiva ineficaz (además bajo creciente control extranjero por estar desnacionalizada), con altos costos, que consume más divisas de lo previsto, y la estrategia estatal es el implemento de una política activa de promoción de exportaciones en complemento a la sustitución de importaciones, siempre dentro de un esquema proteccionista.

Durante los años 1973 y 74, cuando se observa la mayor producción, ventas y empleo en la industria, hay un aumento de las exportaciones gracias a la política activa del Estado, que obliga a las empresas a vender cierto monto de sus ventas internas en el exterior, y existe además un acuerdo con Cuba que promueve las exportaciones iniciales. La balanza relativa de divisas del sector mejora, los precios no, ya que siguen altos, al compararlos con los precios internacionales; y marcan una tendencia ascendente. Además, en los años de mayores ventas, producción y exportación de la industria, no hubo inversiones, y existe un deterioro significativo de la productividad también a nivel de planta. Durante el lustro 1975-80, el Estado decide abandonar la política de sustitución de importaciones y pretende que la industria adquiera mayor competitividad, no a través de una apertura y promoción de las exportaciones, sino mediante apertura y liberalización de las importaciones, o sea

liberalizando el ingreso de vehículos terminados tanto como de sus componentes. Además, se eliminan las restricciones a la integración vertical de las empresas, se eliminan las restricciones a la producción de partes que se producían anteriormente, etc. En este período, el Estado no se interesa por la balanza de divisas sino por el ajuste mediante los precios.

Ante tal cambio en las condiciones de competencia, la industria se concentra, ocurren una serie de fusiones, algunas empresas se quedan y otras se van, no solo hay una racionalización de la oferta productiva mediante la disminución en el número de las empresas productoras de vehículos terminados, sino también en el de aquellas que producen partes o componentes, se racionaliza significativamente la capacidad productiva, se cierran las plantas más obsoletas, se racionaliza la mano de obra, hay inversiones puntuales significativas en tecnología de productos y procesos, financiados a través de la capitalización de deudas previas. Resultando positivo el importante incremento en la productividad; y negativo el que a pesar de haber disminuido el precio de los componentes locales, a pesar de existir una importación creciente de componentes (favorecidas por un tipo de cambio muy bajo, llegando en niveles reales a un 40% abajo de la paridad de equilibrio existente en 1979 y 80), a pesar de haber una racionalización de la oferta y una concentración, a pesar de haber una racionalización del empleo, a pesar de haber mayores niveles de productividad que indican costos medios menores, no se produce un ajuste en los precios. Los precios internacionales ejercen alguna influencia, pero cuando a mediados de 1970 los precios nacionales eran 2,5 veces superiores a los internacionales, en 1979-80 estos son cuatro veces superiores a los internacionales. Los precios relativos son un 10% más altos que el nivel de precios de la industria.

Los problemas estructurales de esta industria son problemas estructurales únicamente para el país, ya que para las empresas no lo son. La Ford solamente pierde durante dos o tres años de los setenta que lleva instalada en la Argentina. Las empresas obtienen márgenes de rentabilidad elevados, en general superiores a los que obtienen en sus países de origen. A partir de 1976 y abandonarse la política proteccionista se afectan los sectores tanto de fabricantes de partes y componentes como la mano de obra (aunque a este último se le mantiene controlado para facilitar la flexibilidad en el ajuste de los costos laborales).

El sector automotriz es incapaz de mantener un proceso de crecimiento económico sostenido; de convertirse en un sector líder que impulse la dinámica del proceso de acumulación de capital o en un generador de divisas. Para la economía argentina, es un esfuerzo inútil si la industria automotriz expande su producción y ventas, y al mismo tiempo incrementa su déficit en la utilización de divisas. Sus precios dos o tres veces más altos a los internacionales, o superiores al nivel de los precios medio de la industria, tienen además un efecto desastroso sobre la curva inflacionaria. Los cambios tecnológicos no son interesantes si únicamente representan una externalización o filtración de demanda agregada hacia el exterior sin efecto de irradiación tecnológica en el conjunto del aparato productivo, y si además los nuevos productos demuestran ser inadecuados en relación a los patrones de utilización de energía, de espacio, y de contaminación ambiental.

La balanza de divisas es crecientemente negativa, y para ello deben considerarse tanto los flujos netos de mercancías como los flujos de capitales. Podría argumentarse, con mucha razón, que los servicios de capital son parte de los pagos, los costos explícitos que se deberán asumir si la industria está bajo control y propiedad extranjera, sin embargo, estos pagos son muy importantes, representando en 1979 y 1981, los pagos de la Ford, el 21,7 y el 26,4 de todos los pagos remitidos al exterior en materia de dividendos de las empresas extranjeras registradas en la balanza de pagos argentina. Las regalías de la Renault equivalen a un 5,5 de todas las regalías remitidas por las empresas que pagan por licencias al extranjero.

Entre 1970 y 1981, la industria automotriz argentina exhibió un coeficiente de importaciones mayor que el conjunto de la economía nacional: un 11,2% versus un 7,5% de la economía nacional; y un coeficiente de exportaciones también menor al de la economía nacional: un 7,1% versus un 9,5% de la economía nacional. en términos relativos, la industria automotriz representa un 16,5% del déficit de la cuenta corriente nacional durante 1970-75; y un 13,5% del déficit de la cuenta corriente nacional entre 1976 y 1980 (en importaciones de partes o componentes); al añadir las importaciones de vehículos terminados, el déficit del sector entre 1976-80 pasa a ser un 26,4% del déficit nacional en cuenta corriente.

Se cree que los problemas estructurales deberían explicarse fundamental-

mente por las características peculiares de las ETN; y por sus estrategias globales de maximización de ganancias; y por la ineficacia demostrada por el Estado para negociar o influenciar o modular las estrategias globales de las empresas, de acuerdo con los objetivos nacionales.

Los lineamientos de una política sectorial, de concertación sectorial, deben buscar la solución de los tres problemas; balanza de divisas, sobreprecio, y creatividad tecnológica. La concertación sectorial debe realizarse con las ETN, involucrando a los actores: sindicatos, mano de obra, sectores autopartistas, y quizás también a los productores siderúrgicos.

- ¿Cómo mejorar la balanza de divisas del sector?, ¿sustituyendo importaciones, o promoviendo exportaciones? La cuestión de la sustitución de importaciones y cuánto se puede sustituir en la Argentina dado que la producción local se ha desintegrado, es discutible.

- En lo que a precios se refiere, tratar de involucrar a todas las partes para lograr una reducción de precios, lo cual implica una distribución equitativa de esfuerzos a lo largo de las partes involucradas: empresas terminales, proveedores, mano de obra, etc. Además, es muy importante el control de los valores de las importaciones, los precios de transferencia han sido muy utilizados en las importaciones de insumos intermedios en la industria.

- En lo que a creatividad tecnológica se refiere, la Argentina debe aún hacer un esfuerzo muy grande. Es importante que los automotores que se produzcan en la Argentina utilicen más eficazmente el combustible y el espacio, dado el incremento del consumo energético en la Argentina, mientras en el mundo este se ha reducido, y que el precio de la gasolina tiene un subsidio muy alto.

Debe tratar de utilizarse la capacidad ociosa instalada, la cual se estima entre 150 y 180 mil automóviles por año, con una producción real de 170 mil automóviles.

E.- La industria farmacéutica internacional.\*

La industria farmacéutica es singular en el sentido de que está marcada por un nivel poco común de penetración de mercados cuya característica es la concentración de la producción en manos de unos pocos países industrializados. Sin embargo, algunos países en desarrollo están convencidos de que un pequeño número de compañías farmacéuticas dominan el esquema de precios del mundo entero. La concentración de la producción en unos cuantos países desarrollados demuestra la dependencia de los países en desarrollo en unos cuantos países desarrollados.

Las empresas transnacionales (ETN) emergieron como los principales productores y proveedores de medicamentos. Estas compañías están congregadas en unas pocas economías de mercado y comparten un gran segmento de la producción de medicamentos en los países en desarrollo mediante empresas subsidiarias, empresas conjuntas y empresas afiliadas. Esta situación contrasta con la pequeña proporción de la producción mundial representada por la producción farmacéutica de los países en desarrollo.

La producción de productos farmacéuticos podrá esquematizarse en dos grupos principales de productos: los productos terminados en forma de medicamentos dosificados, y los ingredientes activos, sin embargo, no existen estadísticas mundiales separando los dos grupos de producción. El proceso de producción farmacéutica es enormemente complejo, y al integrarse la industria hacia atrás aumenta la concentración de los proveedores.

La tecnología farmacéutica, incluyendo la I + D vinculada con moléculas nuevas, aún está concentrada en las ETN, sin que sea posible aun la previsión de un cambio significativo en un próximo futuro.

Actualmente aumenta la cantidad y la participación de los productos genéricos. Esta tendencia continuará debido a la expiración de las patentes, aunque nuevos y grandes adelantos en el desarrollo de nuevas terapias y medicamentos podrían conducir a que aparezcan nuevos productos de mayor eficacia terapéutica a los actuales.

\* Basado en trabajos de la ONUDI y de la CEPAL.

(i) La situación actual de la industria farmacéutica.

1.- La producción mundial de productos farmacéuticos.

La producción mundial de productos farmacéuticos tuvo un valor de US\$ 77.000 millones en 1980. El porcentaje de participación en la producción por parte de los países en desarrollo fue de un 18,6%, y la parte que correspondió a Latinoamérica fue de un 7,8%, a Asia de un 10,8% (incluyendo a los países del norte de Africa) y a Africa menos de un 1% (sin el norte)\*

La concentración más grande de producción farmacéutica está en Europa Occidental con un porcentaje del 35,8% de la producción farmacéutica mundial, seguida por Norte América con un 22,1% y por el Japón con un 11,4%.

Tanto en Asia como en Latinoamérica, la industria farmacéutica ha alcanzado un crecimiento muy importante, aunque se cree que una gran parte de la producción farmacéutica es asignada por las empresas farmacéuticas, cuya meta siempre ha sido la de obtener grandes ganancias sobre las inversiones, así como la utilización de tácticas para consolidar el control del mercado.

Las ETN tratan de ejercer un poder de predominancia con el fin de salvaguardar sus intereses monopolísticos. Estas empresas son las principales productoras de medicamentos genéricos, y tal segmento del mercado les resulta día a día cada vez más interesante, lo cual plantea un reto a aquellas empresas nacionales que compiten fundamentalmente en el mercado genérico sobre la base del precio. Una política preferencial en las compras del sector público ha significado una medida fundamental para apoyarles.

Las inversiones conjuntas podrían ser una manera importante de promover la transferencia tecnológica, como ha sido el caso de los países más avanzados del Tercer Mundo y de Europa Oriental, o ETNs de algunos países desarrollados más pequeños como Suecia, que han demostrado mucho interés en las inversiones conjuntas en países en desarrollo.

A pesar de los adelantos de la industria latinoamericana en la producción de medicamentos, la situación de la industria farmacéutica en la región es bastante frágil debido a que depende en gran medida de los insumos de productos intermedios.

\* Calculados comparando datos de varias fuentes.

## 2.- La contribución de las multinacionales.

Las ETN han aportado una contribución de mucho valor con el descubrimiento de nuevos medicamentos. Las ETN basadas en los Estados Unidos son dominantes, tanto en el número de compañías como en la cantidad de ventas, con la república Federal de Alemania en segundo lugar, y Suiza en tercer lugar. Nadie negará la contribución que las ETN farmacéuticas han hecho en el desarrollo de nuevas armas terapéuticas para atacar las enfermedades. Los nuevos medicamentos han aumentado grandemente el bienestar social y económico de muchos países.

Las sulfonamidas y los antibióticos han hecho bajar el índice de mortalidad de muchos países, la fabricación de vacunas ha contribuido a erradicar gran número de enfermedades, el descubrimiento del interferón da nuevas esperanzas a los enfermos de cáncer. Los países desarrollados así como los países en desarrollo acreditan a aquellas instituciones que de una u otra forma contribuyen o han contribuido a descubrir una gran variedad de medicamentos, aunque es lamentable que no todos los tipos de medicamentos sean asequibles a los países en desarrollo ni que sus costos de adquisición puedan ser pagados por grandes segmentos de la población.

En general, la producción básica de medicamentos se lleva a cabo únicamente en los grandes mercados de consumo o en aquellos países a partir de los cuales la producción puede exportarse. 10 de las principales ETN venden entre un 37 y un 98 por ciento de la producción total a países que están fuera de sus centrales. Las ETN establecen un dominio del mercado invirtiendo grandes recursos en la promoción de sus productos de marca a la profesión médica o presentando muchos productos a través de los medios informativos. Tal estrategia ha conducido a una proliferación de los productos de marca.

En los mercados farmacéuticos de América Latina y el Caribe predominan las ETN debido a su capacidad de coordinar a escala internacional su capital, tecnología, métodos modernos de dirección de empresas y estrategias de comercialización. La contribución de las ETN podría consistir entre otras cosas, en vender medicamentos básicos a bajo precio, transferir tecnología en condiciones aceptables para que los pudiesen fabricar los laboratorios nacionales, y asignar una mayor proporción de los recursos dedicados a investigación y desarrollo a estudiar las principales enfermedades tropicales.

El principal interés de las ETN farmacéuticas para dominar el mercado se apoya principalmente en los sistemas de patentes y de marcas de fábrica, que es el sistema que los países en desarrollo más combaten hoy en día. Lo que es más, en lo que respecta a la producción, todo parece indicar que las ETN están mejor capacitadas para sobrevivir a la crisis que muchas empresas domésticas, por lo que la estructura de muchos mercados domésticos se está inclinando a favor de una mayor participación de las ETN.

### 3.- La participación de los países en desarrollo.

La producción de productos farmacéuticos en los países en desarrollo ha aumentado considerablemente menos de lo que tales países esperaban hacerlo. El área con una mayor concentración de producción farmacéutica en el mundo en desarrollo es la India, aunque la región Latinoamericana también tiene una producción de importancia.

Las ETN tienen una gran participación en la producción de productos farmacéuticos en la región latinoamericana, aunque en los países latinoamericanos más grandes existe un sector local bastante importante, ocurriendo lo mismo en partes de Asia y en uno o dos países arabes. En tales países, los gobiernos apoyan a los sectores locales, mientras las ETN tratan de destruirlos. En los países en desarrollo más pobres, las ETN parecen ser más flexibles, principalmente debido a que no existe competencia de parte de la industria local, existen pocas subsidiarias establecidas y el tamaño de los mercados es clase representa muy poco. Es más, las ETN están dispuestas a proporcionar productos bajo etiquetas genéricas y a precios muy por debajo de los que normalmente cobran, con la condición de que los países sean tratados como si estuvieran fuera de la esfera de la competencia mundial. Puesto que tales países generalmente no tienen las divisas que les permitan comprar los medicamentos ellos mismos, intervienen normalmente las organizaciones internacionales para sufragar las facturas, utilizando por regla general como base el listado de medicamentos esenciales de la OMS.

Debido a la poca participación de los países en desarrollo en la producción mundial de farmacéuticos, es imperativo que dichos países formulen estrategias que les permitan aumentar su participación en la producción de medicamentos esenciales.

#### 4.- Las políticas de producción.

Muchos de los farmacéuticos esenciales no pueden obtenerse en muchos de los países en desarrollo, mientras en muchas de sus regiones su costo no puede ser pagado por grandes segmentos de la población. En 1980, los países en desarrollo importaron un 51,8 por ciento de los productos farmacéuticos, mientras los países industrializados importaron únicamente un 11,7 por ciento.

Únicamente entre un 15% y un 20% de la población de los países en desarrollo puede pagar el valor de la medicina moderna, mientras el resto de la población no utiliza nada o utiliza la medicina tradicional con sus preparaciones simples..

Los análisis realizados por varias organizaciones e individuos con el objeto de inducir a los gobiernos a formular políticas respecto a la industria farmacéutica, condujeron a finales del último decenio importantes cambios en las políticas. En los principales países de la OCDE se concentraron en los siguientes temas: Primero, en la seguridad de los viejos y de los nuevos medicamentos. En los Estados Unidos, la Food and Drug Administration (FDA) estrechó los procedimientos para el registro de nuevos productos y revaloró con frecuencia los efectos secundarios de aquellos productos que habían estado en el mercado durante algún tiempo, puesto que muchos países efectivamente dependen de las evaluaciones realizadas por la FDA en la toma de sus propias decisiones, y el impacto centrífugo fué enorme. Por ejemplo, Noruega hoy en día no acepta sino el ingreso de productos que son claramente superiores a los existentes dentro de la misma categoría terapéutica. Segundo, la elaboración de esquemas que de alguna manera contendrían precios de productos farmacéuticos, principalmente debido a que en los sistemas de beneficencia social de muchos Estados, el Estado mismo sufraga la mayor parte del costo de los medicamentos.

En los países en desarrollo, los cambios en las políticas mantuvieron una relación simbiótica con las propuestas de los organismos internacionales, especialmente de la OMS, la UNCTAD y la ONUDI. Primero, el listado de medicamentos esenciales ha sido el núcleo para trabajar de nuevo la farmacopea de muchos países. Segundo, se han tratado de crear más oportunidades para la industria nacional de medicamentos, tratando de separarla de la mera preparación de fórmulas, eventualmente hacia la preparación de ingredientes activos, proporcionando así el conjunto de las capacidades técnicas para lo-

grar una industria doméstica verticalmente integrada. Los instrumentos de política señalados para apoyar dicho objetivo consistieron en alterar la legislación nacional y la internacional sobre las patentes (sobre todo enfocándola en aquellas disposiciones de la Convención de París que establecen que la importación de productos califique como trabajo doméstico); en restricciones a las inversiones extranjeras en el sector y en estimular para lograr acuerdos sobre licencias con las empresas locales, y la utilización limitada de las compras públicas para apoyar a los fabricantes domésticos. Tercero, la utilización de métodos de compra a granel para reducir los costos de las importaciones, en particular en aquellos países con grandes limitaciones de fabricación local. Cuarto, los esfuerzos por reducir la fuga de divisas mediante la transferencia de precios y otros mecanismos. Este tipo de políticas ha sido utilizada por algunos países latinoamericanos así como por algunos de los países asiáticos más grandes.

5.- Algunos aspectos sobre el comercio, la distribución y el desarrollo tecnológico de los productos farmacéuticos.

Entre cincuenta y sesenta de las ETN farmacéuticas producen la mayor parte de los productos farmacéuticos, y debido a su gran tamaño, a sus actividades de investigación y desarrollo, así como a sus esfuerzos de comercialización y promoción tanto como a la protección que otorga el sistema de protección a la propiedad industrial (sistema de patentes y marcas de fábrica), las ETN tienen un enorme poder en el mercado de los productos farmacéuticos.

Los elementos principales de una nueva política integrada deberían comprender: a) la comercialización y la distribución de los productos farmacéuticos; b) una revisión del sistema de propiedad industrial; y c) la transferencia y el desarrollo de la tecnología.

Muchos de los médicos en los países en desarrollo tienen un acceso muy limitado a información objetiva sobre la terapéutica y los medicamentos, dependiendo en gran medida de la información que le proporciona la misma industria, y que puede influenciar sus hábitos de prescripción. Es por ello que un sistema adecuado de comercialización y de distribución debería proporcionar información objetiva sobre los medicamentos y la terapéutica, y toda la información que proporciona el sector privado debe ser controlada y seguida.

de cerca.

La manera en que los países en desarrollo han adquirido la tecnología farmacéutica es variada y oscila entre dos polos que son: por un lado, la inversión extranjera que proporciona los elementos tecnológicos en un "paquete", sin permitir la participación local; y por otra parte está la empresa pública que trata de adquirir los elementos tecnológicos bajo las condiciones más ventajosas, los mejores términos y los costos más bajos posibles. En la realidad, la mayoría de los países se sitúan entre los dos polos, en alguna forma mixta de operación.

Para promover la industrialización los países en desarrollo introdujeron aranceles protectivos y ofrecieron incentivos variados a las nuevas industrias. Las ETN explotaron la situación para establecer afiliadas, subsidiarias y divisiones en muchos países en desarrollo, para procesar los medicamentos. Las casas matrices exportaban a sus subsidiarias las materias primas a precios altísimos, provocando una fuga de divisas en los países en desarrollo. Al darse cuenta de ello, y de que alguna acción podía tomarse al respecto, los países en desarrollo iniciaron la investigación sobre las maneras en que podrían desarrollar industrias locales mediante la transferencia tecnológica, y se comenzó a prestar más atención a los acuerdos para tal transferencia.

En tales negociaciones, era obvio que el sistema de patentes, marcas de fábrica, y la tecnología misma, estuvieran rodeados de condiciones muy restrictivas de intercambio como: restricciones en el volumen de producción, ventas domésticas y exportaciones, restricciones para proporcionar materias primas, productos intermedios, repuestos y bienes de capital, pagos excesivos por derechos de invención y de patente, costos de transferencia, etc.

Cualquier programa tecnológico que se conciba en cualquier país habrá de formular una política integrada para los programas de salud pública y de productos farmacéuticos.

Las ventas mundiales de productos farmacéuticos fueron en 1982\* de 81.6 mil millones de dólares (en precios de venta de los fabricantes), las ventas norteamericanas alcanzaron los \$21.5 mil millones (26,3% del total), y las de Europa Occidental fueron de \$21.4 mil millones (26,2% del total), seguidas por las ventas del Asia Oriental (con el Japón) de \$17.2 mil millones.

\* World Drug Market Manual, 1984/1985.

Las exportaciones mundiales de medicamentos en 1982\* fueron de 15.0 mil millones de dólares, con una participación de los países en desarrollo del orden de los 500 millones de dólares, el resto habiéndolo exportado los países industrializados.

Las multinacionales y la concentración de mercado, la investigación y desarrollo que estas llevan a cabo.

Casi todas las principales compañías farmacéuticas pueden ser descritas como compañías multinacionales, incluyendo una amplia gama de actividades fuera de la industria farmacéutica.

Se estima que en 1978 las 20 principales compañías farmacéuticas gastaron el 80% del gasto total mundial en investigación y desarrollo farmacéuticos.

La compañía farmacéutica más grande del mundo tiene una participación de alrededor del 5% del mercado mundial; y las 20 principales compañías del mundo representan menos de la mitad del mercado mundial.

El descubrimiento y desarrollo de nuevos medicamentos es una empresa arriesgada y difícil, que requiere una gran inversión de dinero y esfuerzos a largo plazo y durante un prolongado período de tiempo y sin la certeza de un resultado favorable. Se estima que en 1978 la industria farmacéutica internacional gastó alrededor de US\$ 4,5 mil millones en investigaciones, y la casi totalidad de tales compañías tiene sus matrices en los Estados Unidos, Europa Occidental y en el Japón.

En 1970, compañías miembros de la Pharmaceutical Manufacturers Association de los Estados Unidos prepararon, extrajeron o aislaron 126.060 sustancias y únicamente 16 nuevos compuestos llegaron al público (producto de la investigación de años anteriores), lo cual nos sirve para ilustrar la incertidumbre de los resultados que deriva de la imposibili-

\*UNSO, Nueva York, información computarizada hasta diciembre de 1983.

dad de predecir el comportamiento de los nuevos compuestos en animales y humanos.

La complejidad, los costos y la dificultad de la investigación y el desarrollo en el campo farmacéutico ha aumentado grandemente durante los últimos veinticinco años, debiéndose en parte a la mayor sofisticación y elaboración de los procedimientos de prueba, y en parte a la acción de las autoridades que regulan los medicamentos, al solicitar mayor información sobre las mismas.

El fabricante de medicamentos que se apoya en la investigación normalmente confía en la venta de los productos que ha desarrollado para recuperar sus gastos y obtener buenas ganancias sobre sus inversiones en investigación y desarrollo.

#### Dificultades para el crecimiento de la industria farmacéutica en los países en desarrollo.

El crecimiento de la industria de productos farmacéuticos tiene muchas limitaciones en los países en desarrollo, y los principales obstáculos son: el alto costo y la limitada o ninguna disponibilidad de medicamentos terminados, productos intermedios y materias primas; las dificultades para obtener tecnología moderna que se adapte al ambiente del país receptor; falta de personal bien calificado y entrenado, infraestructura inadecuada; falta de fondos para financiamiento para ese tipo de industria; y falta de políticas bien definidas con el fin de promover el crecimiento de la industria. Tales limitaciones no son iguales para todos los países en desarrollo, dependiendo del nivel de desarrollo alcanzado.

Algunas de las limitaciones importantes para el crecimiento de la industria farmacéutica son:

a) Disparidad de precios.

La disparidad de precios representa un obstáculo para el crecimiento de la industria en los países en desarrollo ya que dichos países creen que las casas farmacéuticas cuyas bases se encuentran en los países desarrollados han mantenido sin razón aparente, precios altos en relación a los medicamentos terminados, productos intermedios y a las materias primas. Los países en desarrollo resienten tal actitud ya que ha dañado sus economías debido a la escasez de recursos y a la exportación de divisas resultante. Y lo que es más, tal disparidad de precios ha creado más confusión en la industria farmacéutica de los países en desarrollo. El esquema de la incertidumbre en los precios provocado por los países industrializados colocó a los países en desarrollo ante el dilema de no saber dónde y de quién comprar sus requisitos farmacéuticos esenciales a precios justos para establecer o para mantener sus industrias farmacéuticas. Algunos países en desarrollo han seguido de cerca las disparidades de precios, provocándoles aun a prohibir o a restringir la importación de medicamentos terminados cuyos precios no son iguales a los precios internacionales más bajos; aunque tal política no es seguida por todos los países en desarrollo, por lo cual continúan a existir disparidades en los precios en detrimento del crecimiento de la industria farmacéutica del mundo en desarrollo.

b) Patentes y genéricos.

Hasta ahora, la transferencia y el desarrollo de tecnología ha sido la prerrogativa de las corporaciones farmacéuticas basadas en los países industrializados y los países en desarrollo siempre han mantenido una posición de debilidad en sus tentativas de negociar las tecnologías farmacéuticas más modernas, siendo casi siempre compradores de tecnología y raramente vendedores. La transferencia efectiva de tecnología y su absorción dentro del sistema socio económico requiere que los países en desarrollo creen y desarrollen sus capacidades tecnológicas.

La obtención de licencias para los conocimientos es la forma más común de transferencia tecnológica, y generalmente se combina con los derechos de patente aunque difiere en algunos aspectos importantes. Los conocimientos y los secretos comerciales son generalmente utilizados de forma intercambiable. Por conocimientos se entiende las capacidades de una compañía para elaborar, comercializar, distribuir o vender los productos de la compañía, y los secretos comerciales son aquellas fórmulas, modelos, divisas o recopilación de información que se utiliza en un negocio, y que otorga la oportunidad de obtener una ventaja sobre los competidores que la desconocen o no la utilizan.

Hasta ahora la tecnología farmacéutica ha llegado a los países en desarrollo mediante las subsidiarias extranjeras, empresas comunes, o mediante el pago de una suma de dinero, aunque hasta ahora los mejores arreglos se han logrado mediante las empresas comunes.

No puede aseverarse que un país en desarrollo posee la tecnología para producir un medicamento esencial simplemente porque existe domésticamente una producción de dicho medicamento, ya que lo que hace posible la transferencia de tecnología depende de quién es el propietario de la tecnología.

El sistema de propiedad industrial (patentes y marcas de fábrica) es uno de los principales elementos de la estrategia de dominio utilizada por los países industrializados. Los países en desarrollo luchan por abolir o al menos por que sea revisado el sistema internacional de propiedad industrial, pero con pocos resultados. Sin embargo tanto Brasil como la India han abolido la protección de patentes que gobiernan los procedimientos utilizados en la producción de medicamentos terminados. Las marcas de fábrica además de representar una carga financiera, son un obstáculo para la preparación de listados nacionales de medicamentos y constituyen un elemento de distorsión que contribuye al estancamiento de la industria farmacéutica en los países en desarrollo.

Los países en desarrollo creen que la legislación actual sobre patentes es una artimaña unilateral que proporciona protección total a quien la posee y que representa para el poseedor de la patente un medio para explotar a los países en desarrollo sin guardar ninguna consideración por el interés público. Las patentes otorgan al detentor de las patentes con prerrogativas tales como el monopolio sobre la producción, la importación y la venta de la mercancía. Varios países en desarrollo consideran implementar políticas que restrinjan los privilegios excesivos otorgados a los detentores de las patentes que en muchos casos son detrimentos para los que obtienen el permiso de utilizarlas, tales como la duración de la patente y las numerosas obligaciones de los que obtienen el permiso de utilizarlas.

Las marcas de fábrica constituyen por sí mismas un grave impedimento al crecimiento de la industria farmacéutica en los países en desarrollo, y el consenso de esos países es que las marcas de fábrica deberían ser aboli-

das puesto que entran en conflicto con el establecimiento de un sistema de medicamentos genéricos. Se sugiere sin embargo, que si continuara a existir el presente sistema de marcas de fábrica, los países en desarrollo deberían establecer un tope a las regalías pagadas por la utilización de marcas de fábrica de propiedad extranjera, así como impedir que haya pagos entre las afilidas extranjeras y las casas matrices.

Los genéricos representan en la actualidad el 15% del mercado estadounidense y todos los estados de la Unión han aprobado una legislación acerca de los genéricos. El gobierno mexicano hizo efectivo en agosto de 1984 un decreto que obliga a las compañías farmacéuticas a pasar de las marcas de fábrica a los genéricos dentro de un listado de alrededor de 400 productos, e instala una infraestructura proteccionista para la fabricación de 70 farmoquímicos claves dentro de un esfuerzo por aumentar su autosuficiencia en materias primas en la industria de un 40% actual a un 66% en 1988.

En Carolina del Norte (EEUU), un grupo de 31 doctores aumentó el número de prescripciones genéricas que dieron a sus pacientes al dárselos un impreso por computadora mensualmente, en el cual aparecía el número de veces que prescribían productos de marca y los ahorros potenciales que hubieran logrado sus clientes si hubieran prescrito productos genéricos. (Estudio llevado a cabo por la Duke University).

Según el periódico Guardian, del Reino Unido, los ahorros potenciales para el sistema nacional de salud del Reino Unido al sustituir los productos farmacéuticos de marca por los productos genéricos, sería de más de 50 millones de libras esterlinas anuales.

(ii) Interrogantes que se plantea la industria.

Existe una serie de temas que afectan el futuro de la industria farmacéutica:

- ¿Dónde se localizará la producción y quién la controlará?
- ¿Cómo será financiada la compra de productos farmacéuticos?
- ¿Qué sucederá en las varias áreas de conflicto de las políticas nacionales, las presiones de las asociaciones de consumidores, las recomendaciones de los cuerpos intergubernamentales, y las estrategias corporativas?

- ¿Adonde conducirán los desarrollos tecnológicos y cuáles son algunas de sus probables consecuencias?

Tema A.- Las políticas gubernamentales y las estrategias corporativas: las perspectivas hasta 1990.

1.- Situación.

Problemas generales:

- Hasta ahora, las empresas multinacionales han internacionalizado las estrategias de ambas maneras, individualmente y en forma colectiva (mediante las asociaciones internacionales para la industria).
- Hoy en día los gobiernos, las asociaciones de consumidores y los grupos locales de productores unifican sus estrategias, por lo que aumenta el parecido entre las áreas de conflicto entre los grupos de países y a través de ellos.

Puntos de conflicto:

- Fijación de precios y de ganancias, lo cual está estrechamente vinculado con lo que se paga por las investigaciones.
- Los problemas de los genéricos (una lucha por participar en el mercado).
- El registro de los productos farmacéuticos (que afectan a ambos: la seguridad de la salud pública y el costo de las innovaciones).
- La industria local contra las corporaciones multinacionales (éstas manifiestan que llevan a cabo investigaciones intensivas, sin embargo lo que la mayor parte de ellas hace es copiar).
- ¿Quién paga y quién se beneficia de la investigación y del desarrollo?
- El comercio de los productos farmacéuticos.
- La propagación de nuevas leyes para la salud pública y para los productos farmacéuticos.

2.- Perfiles y tendencias típicas de los países.

El objetivo acá es el de realizar un breve bosquejo de algunos de los países más representativos de los problemas claves de política para la segunda mitad del decenio de los ochenta.

- a) En el núcleo de la OCDE: los Estados Unidos, que ocupan la posición de liderazgo.
  - La farmacopea: las reglas y los procedimientos de la FDA en los Estados Unidos, experimentos corporativos sobre posibles medicamentos (los fabricantes establecidos en los Estados Unidos pretenden

que menos del 5% de los nuevos medicamentos de principios del presente decenio fueron registrados inicialmente en los Estados Unidos debido a los procedimientos que establece la FDA.

- La estructura del mercado; las actitudes del Senado y las prevalentes actitudes contrarias a los fideicomisos.
  - El financiamiento de la innovación farmacéutica.
  - La venta directa, la propaganda directa hacia los consumidores.
- b) En la periferia de la OCDE: España.
- La modernización del sistema de salud pública y el lugar que ocupan los productos farmacéuticos (se eliminan los medicamentos que no sirven y/o aquellos dañinos).
  - Los objetivos gemelos: la contención de los costos y la reestructuración de la industria nacional (¿son éstos complementarios, o compiten entre sí?).

Esto requiere: una racionalización del presupuesto de salud, o sea: nuevos métodos para el registro de productos, nuevas políticas de precios, un nuevo sistema público de compras, que tiene un impacto de "doble filo" sobre las empresas locales ya que aunque sale favorecido de la preferencia para las compras nacionales y por los precios, está amenazado debido a la introducción de nuevos medicamentos.

- Harmonización con la CEE.
- c) La producción en los países en desarrollo: México.
- La disponibilidad de medicamentos y las necesidades de salud, ¿encajan una con otra o no?
  - La lucha por la integración vertical de la industria local: las políticas bajo la presidencia actual.
  - Las inversiones extranjeras y la estructura de la industria local, puntos de colaboración y de conflicto.
  - Suspender la fuga de divisas, lo que implica medidas con respecto a la remisión de beneficios, acuerdos sobre las licencias y valoración sobre las transferencias.
  - El sector público como fabricante de productos farmacéuticos.
- d) El consumo en un país en desarrollo con una producción local mínima: Tanzania.

- El financiamiento de las importaciones de productos farmacéuticos; el papel que desempeñan los organismos internacionales y la ayuda bilateral (como lo fué en 1983 la donación de Dinamarca al UNICEF para la compra de medicamentos esenciales).
- Las estrategias de las empresas transnacionales para abastecer a los países pobres. ¿Podría haber un relajamiento de las reglas para maximizar la penetración en el mercado?
- Uno de los métodos futuros de compra podría ser el que varios países compren en conjunto, actuando como una unidad común.
- ¿Acaso podría desarrollarse la producción nacional? Para ello habría que tomar en cuenta las iniciativas nacionales y las posibilidades regionales.

3.- Las áreas claves en cuanto a políticas y a estrategias.

- a) Políticas orientadas hacia los costos: acuerdos dentro del marco del gobierno y de la industria sobre precios y rentabilidad.

Establecimiento de los índices de ganancia:

- tendencia a reducir el valor tope para las ganancias;
- selectividad para favorecer al capital local, las exportaciones y las investigaciones y desarrollo;
- aumento de las penalizaciones por ganancias excesivas.

Establecimiento de los niveles de precio:

- sobre los nuevos y los viejos productos;
- el problema perenne de la transferencia de precios y de la evaluación de los costos de investigación y desarrollo;
- ¿quién resulta favorecido? ¿los innovadores o aquellos que producen a bajo costo, medicamentos bien conocidos;
- la inflación, la devaluación y las comparaciones internacionales, ¿cuáles son los criterios válidos?

Los precios para el gobierno:

- Los contratos entre el Estado y las transnacionales; ¿es la experiencia francesa un indicador para el futuro o un experimento que fracasó?

- La calificación para un reembolso por parte del gobierno; la divulgación de listados reservados.
- Cobrarle al gobierno por las ventas efectuadas al público.

Respuestas de las empresas transnacionales (ETN):

- Abandono de la producción local (como sucedió en el caso de la Merck Sharpe & Dohme en Grecia a principios de 1984).
- La cancelación de nuevos proyectos.
- El "ostracismo" de los países: el síndrome: "contribuya a la investigación y al desarrollo o si no no hay colaboración".

- b) Políticas con orientación a la salud: tendencias en el contenido y la utilización de la farmacopea.

Divulgación del listado de medicamentos esenciales de la OMS.

- ¿Homogenización de los listados de registro de medicamentos alrededor de unos pocos códigos básicos?
- Eliminación de la demanda de muchos artículos, y aumento significativo de la misma para algunos.
- ¿Quién acrecentará la producción? Las economías de escala, los precios y la fuerza del mercado.

Nombres de marca y nombres genéricos:

- ¿Qué importancia podrían llegar a tener?
- Los listados de transparencia y las costumbres para recetar.
- Las ETN como productoras de genéricos.
- Las ETN utilizan las negociaciones sobre los genéricos como una trama para obtener beneficios en otros lugares.

Seguridad y eficacia:

- El criterio de "es el mejor con respecto a todos los demás medicamentos"; ¿Está pasando la era en la cual todos deseaban fabricar los mismos medicamentos?
- Las tendencias en cuanto a la complejidad y a los costos de introducción de nuevas drogas, y las implicaciones de las estrategias de publicidad y de precios de las ETN.
- ¿Se dirige la industria hacia una normalización de los encartes en el embalaje?

- c) Políticas orientadas al desarrollo industrial: los cambios en la estructura de la producción de fármacos.

Criterios utilizados para incentivar la producción de fármacos; contribuciones a la salud de los individuos y a la salud económica de la nación.

El empuje hacia una mayor integración local:

- Promoción de la producción de productos terminados y promoción de la producción de ingredientes activos.
- El equilibrio entre las ETN y las empresas de capital predominante-local; ¿acaso aumenta la preferencia por aquellas de capital local?
- Tendencias en las políticas de inversión: los incentivos a las inversiones en nuevos medicamentos.
- ¿Qué controles se harán efectivos sobre las fuerzas del mercado?

La variación en la mezcla de políticas entre "las zanahorias y los palos"; políticas para buscar que la industria siga las directivas de los objetivos nacionales.

La producción local y el comercio internacional; políticas para la importación paralela y fenómenos relacionados.

#### 4.- ¿Qué dirección lleva la industria?

El aumento en la constitución de nuevos marcos legales para los productos farmacéuticos se promueve de la siguiente manera:

- En la OCDE:
  - mediante la reorganización del sistema del "Estado social benefactor";
  - mediante la reorganización industrial;
  - cambiando los conceptos de trato.
- En los países del Tercer Mundo:
  - el impacto de la presente crisis económica en los presupuestos destinados a la salud;
  - las nuevas ideas en cuanto a la utilidad de la medicina industrial;
  - las recomendaciones de los cuerpos intergubernamentales;
  - las pobres experiencias del pasado.

Los gobiernos y las asociaciones de consumidores comparten más la información internacional en lo que respecta a:

- los costos industriales y los precios de los productos;
- el comportamiento de las ETN;
- los métodos de compra;
- la seguridad y la eficacia de los productos.

¿Cuál es la imagen pública de las ETN?: ¿Se retractan a sus conchas? ¿DE fuerte agresividad? ¿o representa una búsqueda de compromisos? ¿Qué camino seguirán?

Tema B.- El futuro de los productos farmacéuticos en el Tercer Mundo.

1.- ¿Qué dirección llevan los productos farmacéuticos?

a) Tendencias productivas.

- Previsiones en cuanto al crecimiento global de la producción para los años 1990 y 1995.
- Desglose por regiones y principales lugares de producción.
- Desglose por categorías terapéuticas.
- Producción de productos terminados y de ingredientes activos.
- Producción de productos genéricos.
- La producción controlada por las ETN y la producción local (tanto la pública como la privada).

b) Las tendencias de consumo.

- Previsiones de crecimiento global, con desgloses por regiones y principales lugares de producción y desglose por categorías terapéuticas.
- Cambios en cuanto a la farmacopea: ya sea una reducción total, una concentración en un grupo más reducido de productos, o un aumento en la edad (¿envejecimiento?) de los productos.
- Financiamiento del consumo; los gastos tanto públicos como privados.
- Los cambios en los métodos de adquisición de los productos.

c) Las tendencias comerciales.

- Las importaciones procedentes de la OCDE; los productos finales y los ingredientes activos, desglose por grupos terapéuticos y por proveniencia.
- El comercio de trueque; los productos farmacéuticos dentro del comercio con los países de Europa Oriental y en las transacciones comerciales entre los países del Tercer Mundo.
- Las exportaciones de productos farmacéuticos del Tercer Mundo.
- El comercio como creador de la industria; venta de fábricas farmacéuticas y de servicios.

d) Los cambios en la estructura industrial.

- Los modelos de propiedad (doméstica/extranjera, pública/privada) en lugares de producción típicos dentro del Tercer Mundo.
- La correlación entre el tipo de propiedad y el tipo de producción.

2.- Los temas críticos y los actores en la contienda de políticas.

a) Políticas que buscan la colaboración extranjera.

- Inversiones extranjeras; incentivos para las empresas de capital común, el enfoque se presta a los ingredientes activos.
- Los criterios de evaluación; una balanza positiva de divisas, incentivos para la investigación y el desarrollo locales. Se da poca importancia al factor empleo.
- Oposición a la adquisición de unas compañías por otras.
- Proyectos clave.

b) La propiedad industrial.

La posibilidad de patentar los productos farmacéuticos.

Los puntos sensitivos en el campo de las patentes.

- Las patentes para productos y procesos.
- La duración de las patentes.

- La obligación de obtener licencias para elaborar productos patentados.
- La importación de productos patentados.
- Las marcas de fábrica, los productos genéricos y la publicidad.

c) El registro de productos.

d) La influencia de los grupos de presión.

- Las ETN dominaron las asociaciones internacionales de productores.
- Las ETN controlaron las asociaciones locales de productores.
- Agrupaciones de productores locales.
- Las asociaciones regionales de productores nacionales. ¿Cuál será el futuro de la ALIFAR?

### 3.- ¿Qué es lo que podría suceder?

Las ETN han operado generalmente en los países del Tercer Mundo con el fin de lograr acceso a los mercados locales, no con la finalidad de atraer recursos hacia esos países o con el objeto de subcontratar partes de los procesos productivos, ahora bien: ¿se mantendrá tal modelo?

ES posible que tengan lugar algunas disminuciones progresivas de los gastos farmacéuticos; ¿cuáles serán las estrategias de las ETN en ese contexto?

¿Provocará esto una división más profunda en el Tercer Mundo?

¿Provocará un campo en el cual unos países dependan totalmente de las importaciones de productos farmacéuticos en un extremo, y otros que sean semi-suficientes?

¿Provocará tal situación un circuito cerrado tercermundista?

### Tema C.- El desarrollo Tecnológico y la innovación.

#### 1.- La situación actual.

El aprendizaje del negocio de los productos farmacéuticos: la fabrica-

ción de medicamentos, la fabricación de ingredientes activos y la introducción de innovaciones en los nuevos ingredientes activos.

Las características de la innovación durante los últimos años:

- Su frecuencia.
- Las clases de sustancias terapéuticas.
- Las empresas.

El mapa de producción de los ingredientes activos está cambiando.

## 2.- Tendencias futuras en la innovación tanto de productos como de procesos.

Las raíces para la innovación de los productos; de la síntesis química estándar a la biotecnología.

La innovación tecnológica como respuesta a la crisis actual.

Las áreas de importancia de la tecnología.

El diseño computarizado como instrumento de investigación molecular y la creación de nuevos compuestos. ¿De donde provendrá el ahorro?

- ¿De la producción de compuestos nuevos?
- ¿De nuevas aplicaciones para los ya existentes?
- ¿De mejores métodos de prueba clínica?

Las alteraciones en los procesos productivos:

- una mayor automatización;
- sistemas de fabricación flexibles y la cuestión relativa a las escalas;
- la maquinaria multiusos.

Las implicaciones que tendrá el cambio tecnológico en la estructura industrial en:

- el tamaño de las plantas;
- los costos de ingreso a la producción farmacéutica;
- las tendencias conflictivas: ¿saldrán más favorecidas las empresas

más avanzadas como consecuencia de los costos?, ¿Las empresas menos avanzadas debido a la flexibilidad de escalas?

¿Acaso se amplían las brechas debido a las nuevas tecnologías?

- ¿entre los productores principales de la OCDE y el resto?
- ¿entre las grandes multinacionales y las otras compañías?

#### F. La industria farmacéutica argentina.

El campo de la industria farmacéutica es uno de los campos más claros del análisis económico en el cual se produce el fracaso del mecanismo de precios; es decir, que para poder comprender lo que ocurre y cómo se asignan los recursos, es necesario partir de la idea de que el mecanismo de precios fracasa dramáticamente tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta.

Del lado de la demanda, ésta es una industria curiosa, en la cual quien consume no es quien decide y quien decide no es quien paga por lo que todos los supuestos tradicionales de la soberanía del consumidor se vienen abajo, es decir, si tratamos de tomar los supuestos tradicionales de un libro de texto y pensar en el consumidor tradicional de la teoría de la demanda; y pensar la manera en que éste elige y compara la eficiencia marginal de su dinero contra lo que adquiere, se encuentra uno con que del lado de la demanda fracasa el sistema de precios, debido a que en el 70% de los casos quien consume no es quien decide ya que quien decide es el médico que escribe la receta, y quien decide no paga pues paga la seguridad social o el seguro del consumidor o el consumidor mismo. (En la Argentina el 70% de los casos está cubierto por algún tipo de seguro y el otro 30% es de pago directo).

En la industria farmacéutica el costo de producción no tiene nada que ver con el precio final de mercado, que resulta ser el test fundamental por medio del cual se trata de observar a largo plazo la competitividad de un sector. En tal sector puede observarse que en algunos casos el costo final de producción de un medicamento equivale a no más de un 10% del precio final del mercado, y en otros casos equivale al 20% o al 30%, lo que equivale a decir que la teoría central de la existencia de un mercado competitivo también se viene abajo.

Al quedarnos sin el mecanismo de precios como sistema para la asignación de recursos, inmediatamente debe recurrirse a un sistema alternativo de regulación, que permita observar dos planos principales: el de la protección al consumidor y el de la asignación de recursos.

En lo que respecta a la protección al consumidor, el primer detalle importante es que en este mercado existe una abundancia de productos de igual valor terapéutico, con una gran dispersión de precios. En el mercado argentino existen aproximadamente 4.500 productos y sus distintas presentaciones los convierten en 11.000 formas farmacéuticas en el mercado, para los cuales existe una enorme variedad de precios.

Otro aspecto relacionado con la protección al consumidor es que en sociedades como la Argentina, una parte de la sociedad está al margen del mercado, por lo que cualquier programa que se ocupe de la protección al consumidor tendrá que incorporar al mercado aquellos sectores marginados al consumo y que no tienen acceso al fármaco. En la Argentina alrededor de un 15% de la sociedad no participa en el mercado de fármacos, lo que significa que alrededor de 600.000 personas dispersas por todo el territorio, además de la población marginal que vive en los cordones urbanos no tiene ninguna seguridad social y tampoco tiene acceso al medicamento. Por lo que uno de los temas de la protección al consumidor es el de incorporar al consumo a aquellos grupos que están totalmente marginados.

Otro punto al respecto es el relacionado con la imperfecta difusión de la información (toda la información existente sobre los aspectos adversos de los fármacos emana de sus propios fabricantes). Este es además uno de los fundamentos del argumento sobre la necesidad de la sociedad de poseer una capacidad propia para generar información sobre los aspectos adversos de los medicamentos, lo cual revitalizaría agencias como el Instituto Nacional de Farmacología, o la Comisión Nacional de Farmacopea, mecanismos

del Estado argentino a través de los cuales pasa todo lo que se vende en el mercado. Al hablar de los aspectos adversos, se tiende a pensar en el modelo genético anglosajón, por lo que el análisis en cuanto al impacto de los fármacos sobre la sociedad argentina se basa ya sea en la bibliografía estadounidense o en la inglesa. Alrededor de un 25% de la población argentina está asociada a un modelo genético que no es necesariamente el anglosajón (mayor aún en México, Brasil y otros países latinoamericanos), por lo que es aún más necesaria la creación de una capacidad pública autónoma para generar información de tipo biomédico y clínico sobre el papel del fármaco en determinada sociedad.

Otro aspecto importante es el que tiene relación con los tests y con el pre-lanzamiento de productos nuevos, ya que en la Argentina no existen reglas que establezcan cómo se deben dirigir los laboratorios a los usuarios potenciales con el fin de producir información de carácter científico-técnica que evalúe el impacto que el medicamento pueda tener sobre el usuario final.

La Argentina presenta una serie de características que hay que comprender para poder establecer un mecanismo regulador adaptado al país. La Argentina no es un país de frontera tecnológica, ni es un país que no tenga ninguna capacidad tecnológica propia.

Al tratar de concebir un mecanismo regulador es necesario diseñarlo en función de los rasgos idiosincráticos de la sociedad que se observa y para la cual se desea establecer tal mecanismo.

Durante los últimos veinte años ha habido internacionalmente una disminución en el ritmo innovativo, disminución que según los economistas de la escuela de Chicago se debe a la intervención estatal (la FDA estadounidense requiere desde 1962 condiciones de eficacia además de condiciones de seguridad, ya que si antes había que probar que el fármaco no dañaba ningún órgano, ahora hay que probar que el fármaco hace exactamente lo que dice el fabricante y que acompaña por escrito al medicamento.), por lo cual los fabricantes deben realizar más investigación y desarrollo en las etapas 3 y 4 de la I + D en farmacología (farmacología clínica en seres humanos y toxicología a largo plazo), que antes no realizaban, además de probar muchas cosas que antes no probaban antes de lanzar un medicamento al mercado.

Definitivamente, debido a esto el riesgo del consumidor a disminuido, aunque ahora los productores estadounidenses prueban sus fármacos en el mercado de la Gran Bretaña, país en el cual los lapsos de prueba son menores, haciendo el producto su ingreso al mercado estadounidense dos o tres años después de haberse vendido en Europa.

Otra escuela no vé dicha disminución innovativa como una consecuencia de la mayor exigencia en materia de regulaciones, sino como consecuencia del paso de la investigación y desarrollo de los campos terapéuticos anti-infeccioso de la post-guerra, a campos donde la investigación "in vitro" es mucho más compleja (sistema nervioso central, sistema cardiovascular, etc.), extendiendo el campo de la investigación. De ello resulta que las tasas de ganancia (de los gastos realizados en búsqueda de nuevos fármacos), de las ETn intensivas en investigación y desarrollo, han empezado a disminuir. Tal disminución es clara y ello ha evocado ciertas conductas de las ETN tales como: la disminución en el número de proyectos de investigación y desarrollo, una descentralización de los esfuerzos de investigación y desarrollo hacia países en los cuales resulta más barato investigar (Italia, Bélgica, Dinamarca, Suecia, etc.), y una diversificación de su portafolio de inversiones, pasando a los cosméticos, los fertilizantes, las cervecerías, etc.

Se cree que en el futuro el Estado participará más y más en el marco de la investigación y desarrollo de la farmoquímica.

La empresa que más vende en la Argentina, vende de 50 a 60 millones de dólares, y una empresa que gasta mucho en investigación y desarrollo, lo hace en un 7, 8 o 10 por ciento de sus ventas, por lo que resulta muy difícil desarrollar nuevos productos en la Argentina.

Debido al alto costo de la investigación y desarrollo convencionales, para sociedades como la Argentina, no tiene sentido realizarlos. Al hablar de productos nuevos se observa que existe una gran variedad de productos (biológicos, reactivos de diagnóstico, vacunas, etc.) para los cuales el costo de investigación y desarrollo no llega a los montos mencionados para la síntesis química convencional, sino de costos mucho más bajos (uno o dos millones de dólares), y con opciones de abrir nichos poderosos en el mercado internacional. El mercado internacional de reactivos de diagnóstico crece muy rápidamente en la actualidad, y no resultaría difícil para pequeñas empresas intensivas en capacidad científico-tecnológica, con un elenco bioquímico relativamente pequeño y con una pequeña planta piloto, el entrar

al mercado biológico estadounidense, con ventas millonarias de productos relativamente novedosos; lo mismo es cierto para las vacunas, los tests de diagnóstico, etc.

Otro campo que es importante explorar es el de los productos naturales, ya que particularmente en el caso argentino, todo lo que son productos naturales asociados a la opoterapia se ha trabajado y explotado mal. En un país rico en ganado y en agricultura, es obvio que un tamizado cuidadoso sobre lo que podría ser el frente opoterápico, podría brindar oportunidades interesantes, ya que la inversión no es muy grande, y la profundidad del esfuerzo de investigación y desarrollo necesario admite que grupos intermedios de la sociedad argentina encuentre opciones internacionales de desarrollo.

Las fábricas existentes en la Argentina son pequeñas, multipropósito, que saben muy bien captar una molécula recién publicada en la literatura internacional, y producir unos cientos de kilos de ella para uso cautivo del mismo laboratorio que tiene una línea de especialidad de finales basada en la droga que se autofabrica. Producir más implicaría tener una fábrica mucho más grande, y vender en un mercado competitivo.

Es importante crear una organización de mercadeo y comercialización internacional, para poder entrar a escalas progresivamente mayores, basándose en acuerdos de comercio compensado, mediante el cual las partes del arreglo acepten comprar a las demás partes. Dentro de este esquema se ha logrado un convenio de comercio compensado con México y con Brasil, que aún no está funcionando, aunque no se cree que va a funcionar. ¿Por qué no funcionaría? Porque la reglamentación del comercio exterior actual en Argentina establece un mercado interno protegido para el fabricante que ya está en el mercado; y ante el cierre de las posibilidades de importación, el fabricante argentino ha aumentado sus precios (la renta monopólica) en el mercado interno y no tiene un incentivo de fuerza para exportar y competir internacionalmente. La recepción doméstica al acuerdo con México fue muy fría, aunque tuvo una calurosa recepción por parte del sector ETN, el cual pedía participar para poder triangular en el mercado.

En el escenario argentino actual, el mercado está totalmente distorsionado debido a una serie de prácticas restrictivas a lo largo de la Historia. Al tratar de implementar un programa de política económica, está en juego la tasa de ganancia con la cual el empresario privado podría trabajar en el escenario doméstico basándose en una visión del futuro planteada por

sector público. Se parte de una situación inicial totalmente distorsionada, por lo que al pretender corregir tal situación, se trata de corregir la tasa de ganancia con la cual el empresario está acostumbrado a vivir, lo cual es difícil porque el empresario tiene que aceptar que en un interreino que puede durar algún tiempo, su tasa de ganancia tendría que bajar y deberá buscar métodos de trabajo diferentes a los utilizados tradicional y convencionalmente para poder obtener ganancias, pero no mediante mecanismos perversos. Las empresas de capital nacional (mercado final de productos terminados), abastecen en un 45% al mercado argentino, con un 55% del mercado siendo abastecido por firmas de capital extranjero. Los dos grupos de empresas hacen dinero pero con una mecánica operativa totalmente diferente: el laboratorio extranjero obtiene sus ganancias comprando la materia prima a su casa matriz, o sea que el precio de transferencia de la materia prima es el que contiene una buena parte de las ganancias de las ETN que operan en Argentina, ya que los precios de transferencia son sobrefacturados. En términos globales el mercado vale 800 millones de dólares, y para fabricarlos la Argentina importa 240 millones de dólares en un año. Se estima que la sobrefacturación equivale a 80 millones de dólares, el 80% del cual es del factor ETN. Las empresas nacionales funcionan basándose en una mayor intensidad de publicidad sobre el médico quien en el fondo es quien decide la compra y en un mayor número de lanzamientos de fármacos anualmente. Debido a este sistema y a que en el mercado argentino siempre han existido controles de precios, el sector nacional ha encontrado que para obtener ganancias lo que deben hacer es circunvalar el control de precios, y lo que hacen éstos es manipular su obtención de certificados para entrar con nuevos productos al mercado. Anualmente la Argentina ha registrado unos 200 nuevos productos, y durante 1983 registró 2800, habiendo entre tales productos muchos que no pasaron por el Instituto de Farmacología, otros que no han cumplido el protocolo médico, etc. De esta manera, un laboratorio que posee un certificado (que equivale a un título de propiedad), para poder entrar al mercado circunvalando un producto que tiene control de precios, lo que hace es dar un nuevo valor al precio promedio de su "mezcla" de producción, por lo cual aquél que más tiene certificados, más pronto logra circunvalar el control de precios.

Estas dos mecánicas perversas se han institucionalizado a través de los años; y al querer rediseñar una estrategia de inserción internacional de tal industria y basándose en sus potencialidades, se manifiesta al mismo tiempo que para poder cambiar los efectos perversos de los que se parte,

la industria tiene que aceptar que tiene que pasar por una fase durante la cual su tasa de ganancias tiene que disminuir ya que su base de funcionamiento es de tipo perverso.

•

•

•

•

**PROGRAMA DE ACTIVIDADES \***

Jueves 22 de noviembre de 1984

Por la mañana:

Apertura del Taller.

Dr. Juan Vital Sourrouille  
(Secretario de Planificación)

Dr. Herman Muegge  
(ONUDI)

Tendencias, fuerzas impulsoras y políticas en un período de incertidumbre.

Dr. Herman Muegge  
(ONUDI)

Cambios en los flujos de comercio.

Dra. Ventura Díaz  
(UNCTAD)

Por la tarde:

Políticas de ajuste en la OECD.

Prof. Michalski  
(OECD)

Diseño de políticas en un período de desequilibrio e incertidumbre: La consistencia de estrategias y paquetes de políticas.

Dr. Herman Muegge  
(ONUDI)

-----  
Viernes 23 de noviembre de 1984

Por la mañana:

Industrialización, desindustrialización y re-industrialización en Argentina:  
Un diagnóstico básico de la situación heredada. Restricciones, requisitos  
y oportunidades para restablecer el sendero de crecimiento industrial.

Lic. Bonvecchi  
(Sec. de Planificación)

Perspectivas de crecimiento y reorientación del desarrollo en América Latina.

Dr. Altimir  
(CEPAL)

PROGRAMA DE ACTIVIDADES (2)

Criterios para establecer las prioridades de la estrategia de industrialización en el marco de las restricciones que impone el endeudamiento externo y la inflación interna.

Dr. Fajnzylber  
(CEPAL)

Tendencias en algunas industrias importantes.

Prof. Michalski  
(OECD)

Por la tarde:

La industria internacional de máquinas herramientas.

Dr. Herman Muegge  
(ONUDI)

La industria argentina de máquinas herramientas.

Dr. Daniel Chudnovsky  
(CET)

La industria automotriz internacional.

Dr. Herman Muegge  
(ONUDI)

La industria automotriz argentina.

Dra. Nofal  
(Sec. de Planificación)

La industria farmacéutica internacional.

Dr. Herman Muegge  
(ONUDI)

La industria farmacéutica argentina.

Dr. Jorge Katz  
(BID-CEPAL)

Clausura del Taller.

\* Hubo períodos intermedios para discusión de los temas, aunque no se logró mantener un horario determinado, y al final ya no se discutieron varios de los temas, debido a la falta de tiempo.

LA INDUSTRIA FARMACEUTICA ARGENTINA

Jorge Katz, Ministerio de Salud y Acción Social

Argentina

CEPAL

I. Hay tres planos en los que quisiera aquí examinar al sector farmacéutico y farmoquímico argentino. El primero es un plano teórico. Desde el punto de vista de la teoría económica, la industria farmacéutica conforma un riquísimo laboratorio de experimentación y estudio de la sociedad en tanto y en cuanto reúne prácticamente todos los temas interesantes del análisis socioeconómico contemporáneo, desde el fracaso del mecanismo de mercado hasta el tema de MNCs, RD y teoría de la innovación y otros. Una segunda óptica desde la que vale la pena mirar al sector farmacéutico, tanto local como internacional, se refiere a cuál debería ser la estrategia de integración en el escenario internacional para un país chico y de segunda línea como es el nuestro. La rama farmacéutica constituye un oligopolio en franca crisis y transformación a escala mundial y las oportunidades para nuevos productores - ya sean estas firmas medianas del mundo desarrollado, o 'newcomers' del mundo en vías de desarrollo - ciertamente merece explorarse cuidadosamente por su importancia potencial. Existe, finalmente, un tercer tema que en este campo importa examinar y es el de la capacidad del Estado para hacer política industrial. ¿Cuál es verdaderamente el poder de negociación que un determinado Estado nacional tiene en esta industria como para implementar cambios de fondo en las reglas del juego hoy imperantes, las que están plagadas de 'conductas perversas' y prácticas restrictivas? Qué pasa en el escenario local en esta materia, constituye entonces, mi tercer tema en esta presentación.

Comenzaré por el primero de estos temas mencionados, planteando algunas cuestiones de teoría económica y su relación con la rama farmacéutica.

## II. El fracaso del mecanismo de precios y los objetivos de la política regulatoria estatal

La industria farmacéutica constituye un ejemplo claro del fracaso del mecanismo de precios tal cual éste se expone en los modelos convencionales de libro de texto. Dicho fracaso ocurre tanto desde el lado de la demanda como desde el lado de la oferta.

Desde el ángulo de la demanda, éste es un mercado donde quien consume no es quien decide la compra y quien decide la compra no es quien paga por ella. A raíz de esto, todos los supuestos tradicionales de soberanía del consumidor aquí no tienen vigencia. En otros términos, si tomamos los supuestos tradicionales de libro de texto y pensamos en el consumidor 'tipo' de la teoría de la demanda, y en cómo éste elige comparando la eficiencia marginal de su dinero contra la eficiencia marginal de lo que adquiere, nos encontramos con que del lado de la demanda el sistema de precios, no puede funcionar como un buen proveedor de señales de escasez en el área de los medicamentos, ya que quien decide la compra es el médico que prescribe y quien paga es la seguridad social o el seguro de prepago que protege al consumidor. En el caso argentino, el 70% de los consumidores, aproximadamente, está cubierto por alguna forma de seguro de prepago, en algunos casos cubriendo el 50% y en otros hasta el 100% del gasto en medicamentos.

También fracasa el mecanismo de mercado del lado de la oferta. Esta es una industria en la cual el costo de producción no tiene prácticamente nada que ver con el precio final de mercado, lo cual hace que la competencia entre firmas tenga poca relación con los precios que afronta el consumidor. Es este un sector en el cual el costo final de producción de un medicamento puede oscilar entre el 10-30% del precio final de mercado. Esto equivale a decir que otro supuesto central de la teoría de los precios - la capacidad de la competencia para llevar, eventualmente, a un precio cercano al costo de producción - también se viene abajo en este campo.

Además de lo anterior, este es un mercado en el que hay imperfecta información, y en el que la incompleta información existente emana de los mismos fabricantes, por lo que a priori debemos sospechar la presencia de sesgos más o menos significativos tanto en materia de cantidad como de calidad informativa puesta a disposición del médico que receta. Obviamente los

causales de imperfección del mercado no acaban aquí. Se observan fuertes economías de escala en la fabricación de materias primas farmoquímicas, grandes restricciones en los mercados de capitales dispuestos a financiar la investigación y el desarrollo de nuevos principios activos ('venture capital'). etc. En resumen, tanto desde el punto de vista de la demanda como desde la óptica de la oferta, este es un caso claro de fracaso del mecanismo de precios.

En cuanto admitimos la inoperancia del sistema de precios como regulador de oferta y demanda emerge la necesidad de un sistema alternativo de regulación, es decir debemos recurrir a la creación de una 'mano visible', una institución que, de alguna manera, reemplace al sistema de precios. Esa 'mano visible' debe actuar en al menos dos planos principales: el de la protección al consumidor por un lado y de la asignación de recursos, por otro. Entonces, al concebir el diseño de un mecanismo regulador que reemplace al sistema de precios, debemos necesariamente pensar en un ente regulador que tiene a su cargo dos papeles centrales: proteger al consumidor, y generar una estructura industrial - presente y futura - 'socialmente óptima' (definir qué es esto es altamente complicado y requiere una discusión de detalle que efectuaremos más adelante en esta presentación).

Respecto al primer tema, protección al consumidor, son varios los rasgos 'perversos' que inmediatamente saltan a la vista del observador: a) este es un mercado en el cual existe sobreabundancia de productos de igual valor terapéutico, con gran dispersión de precios entre todos ellos. Obviamente esto atenta contra el bienestar del consumidor. En lo que al mercado argentino se refiere, podemos decir que existen aproximadamente 4,500 productos entregados al mercado en alrededor de 11,000 presentaciones o formas farmacéuticas. Ciertamente se observa una gran dispersión de precios entre drogas de idéntico valor terapéutico. Si recordamos que quien consume no es quien paga ni quien decide la compra, podemos intuitivamente percibir que dichas dispersiones de precios generan rentas monopólicas y un uso subóptimo de recursos desde el punto de vista de la sociedad como un todo.

Un segundo tema inherente a la protección al consumidor se refiere al hecho de que - particularmente en sociedades como las latinoamericanas - una parte de la población simplemente está fuera del mercado, por lo que cualquier programa que se ocupe de proteger al consumidor deberá, entre otras cosas,

incorporar al mercado a los sectores marginados del consumo, es decir a aquéllos que no tienen acceso al fármaco. En la sociedad argentina estimamos que alrededor de un 15% de la comunidad no participa del consumo de fármacos siendo necesario llegar a dicho sector con un programa especial de incorporación al mercado. Hay alrededor de 600,000 personas en comunidades indígenas dispersadas por todo el territorio (Formosa, Misiones, Salta, etc.), que obviamente no tienen acceso al fármaco, y además en todos los cordones urbanos existe una población marginal que no está cubierta por ninguna forma de seguridad social y que tampoco alcanza a convertirse en demandante, quedando insatisfechas sus necesidades más elementales en materia de medicamentos. Un segundo tema entonces, en lo que a protección del consumidor se refiere, hace a la incorporación al consumo de sectores hoy marginados del circuito económico.

Un tercer aspecto de protección al consumidor es el que se relaciona con la imperfecta difusión de información sobre "efectos adversos" relacionados con el use de medicamentos. Dado que el grueso de la información disponible emana de los mismos fabricantes de fármacos debemos a priori sospechar que la sociedad como un todo no recibe la totalidad de información sobre los "efectos adversos" que en rigor de verdad debería tener. Esto aparece como la principal justificación de los diversos Institutos de Farmacología y otros entes semejantes que toda sociedad debe tener a fin de contar con capacidad propia e independiente de generación de información sobre "efectos adversos" de los medicamentos que consume. Vistos en esta óptica los Institutos nacionales de Farmacología, o las Comisiones Nacionales de Farmacopea, no son meras instituciones burocráticas sino que aparecen como el medio a través del cual el Estado busca asegurarse la existencia de un flujo independiente de información científico-tecnológica útil a los fines regulatorios. En el medio latinoamericano esto tiene una connotación adicional relacionada con la necesidad de explorar "efectos adversos" en base a modelos genéticos distintos del anglosajón a fin de comprender el impacto que los fármacos tienen en la comunidad cuando la misma está compuesta por un 25-50% de individuos con componentes genéticos diferentes a los del modelo genético convencional sobre el que versa el grueso de la literatura científica universal. Este hecho hace por demás necesario y socialmente justificado el que el Estado posea capacidad científico-técnica autónoma para generar información de tipo biomédico y clínico que no necesariamente se obtiene en la farmacología clínica convencional.

Otro aspecto de protección al consumidor que es muy importante regular se refiere a los tests previos al lanzamiento de productos nuevos, ya que cuando no existen reglas claras que rijan los límites de la investigación clínica admitida debemos a priori esperar excesos que atentan contra el riesgo individual y comunitario. La falta de información, o los defectos claramente observables en los flujos informativos disponibles, obviamente acentúan la importancia de este acápite de la regulación estatal. Este es un campo que atañe tanto a la ética como a la economía, y en el cual hay una gran cantidad de preguntas que hacerse particularmente con relación al funcionamiento de muchas firmas transnacionales que con relativa frecuencia aparecen en la noticia periodística como realizando experimentos en países de menor grado de desarrollo económico (Puerto Rico, Haití, Bolivia, Paraguay en el caso de drogas anticonceptivas y de esterilidad), que sus respectivos Estados Nacionales no necesariamente admitirían en su propio medio social.

Pasemos ahora al otro conjunto de temas en los que debe actuar todo ente regulatorio más allá de la protección de consumidor. Decíamos antes que estos temas se refieren a asignación de recursos. En esta materia los objetivos de la regulación dependen fundamentalmente del estado de desarrollo alcanzado por una determinada sociedad y de lo que, en función de ello, resulta socialmente deseable y viable para la comunidad como un todo. Pensando específicamente en el caso argentino, observamos que nuestro país integra un grupo de naciones de estado intermedio de desarrollo en los que existe cierta capacidad local de investigación y desarrollo en materia de fármacos, pero no comparable con la de aquellos países que están en la frontera de los conocimientos científicos o tecnológicos mundiales. En otros términos, pese a que Argentina no puede ser vista como un país situado sobre la frontera científico-técnica internacional, debe sí ser vista como un país que puede tomar de la bibliografía internacional una molécula recién descubierta en otro lado y generar localmente un proceso de fabricación de dicha molécula. Todo esto implica una serie de circunstancias especiales que debemos comprender si tratamos de montar un mecanismo regulatorio y de política industrial y farmacéutica adaptado al caso local.

Un mecanismo regulador adaptado a este escenario debe necesariamente reflejar la esencia de la situación local y simplemente no puede ser copiado de otras naciones que están más adelantadas en esta materia. Esto hace que sea necesario partir con un diagnóstico más o menos fino de la situación local

a fin de que el programa regulatorio satisfaga adecuadamente las necesidades socialmente percibidas. A fin de construir dicho diagnóstico de situación, veamos primeramente qué pasa en el escenario internacional, y luego cuáles son los rasgos más salientes del medio local a fin de montar un mecanismo regulador que se adapte a lo socialmente deseable y viable.

### III La inserción internacional de países de desarrollo intermedio

Internacionalmente se observa una marcada disminución en el ritmo innovativo de la industria, el que es claro si tomamos los últimos veinte años de la historia farmacéutica mundial. Existen al menos dos grandes explicaciones de esta caída en el ritmo innovativo.

La primera de ellas, asociada a los economistas de la escuela de Chicago, particularmente a S. Polzmann o a Milton Friedman, culpan de la caída en el ritmo innovativo a la intervención estatal, particularmente al cambio en las reglas regulatorias que la Food and Drug Administration estaunidense introduce a partir de la enmienda Kefauver, en 1962. Dicha enmienda plantea por primera vez la exigencia de que todo fabricante pruebe eficiencia además de seguridad previo al lanzamiento de todo nuevo producto al mercado. Antes de 1962 había que probar que el fármaco no dañaba ningún órgano, ahora hay que probar que el fármaco hace lo que dice el prospecto que acompaña al medicamento. Una cosa es la seguridad y otra es la eficiencia. A raíz de este cambio, los laboratorios han sido forzados a realizar mucha más investigación y desarrollo en las fases 3 y 4 de investigación en farmacología clínica que antes no realizaban. Ahora hay que probar muchas cosas que antes no se probaban para poder lanzar un medicamento nuevo al mercado.

Ahora bien, si el Estado fuerza a los laboratorios a realizar más farmacología clínica que antes, obviamente la contrapartida de esto es que el riesgo del consumidor tiene que haber disminuido. El cambio en el riesgo del consumidor nunca ha formado parte de cálculos, porque es muy difícil medirlo, haciendo aparecer el retraso del ritmo innovativo como el único efecto - obviamente un costo - que la sociedad enfrenta como consecuencia del cambio regulatorio de 1962. Los productores norteamericanos han reaccionado a las mayores restricciones impuestas por el FDA, adelantando sus lanzamientos en Gran Bretaña, país en el cual las exigencias del aparato regulatorio es algo menor, y hacen su ingreso al mercado estadounidense dos o tres años después de

haber vendido el producto en Europa. Esto produce un problema de costo-beneficio difícil de evaluar, porque, en el margen, es obvio que hay personas en los Estados Unidos que se quedan sin la droga, y que, o la compran en Europa, o se quedan sin tratamiento. Como contrapartida de este costo aparece el menor riesgo del consumidor, el que a juzgar por el episodio de la talidomina no es ni bajo ni sencillo, ética o económicamente, de acotar.

Otra escuela, ve la disminución del ritmo innovativo estadounidense no como una consecuencia de la mayor exigencia del aparato regulatorio, sino como consecuencia del paso de la investigación y desarrollo hacia campos donde la investigación es mucho más compleja que en el área anti-infecciosa, por ejemplo en lo que involucra al sistema nervioso central, al sistema cardiovascular, etc., siendo esto lo que extiende el tiempo de investigación y desarrollo y la complejidad de la farmacología clínica necesaria.

La consecuencia de la caída en el ritmo innovativo es clara. La tasa de ganancia (de los gastos realizados en búsqueda de nuevos fármacos) de las corporaciones multinacionales intensivas en investigación y desarrollo, ha empezado a disminuir y el equilibrio de largo plazo de la industria está seriamente comprometido.

Los empresarios del sector manifiestan con toda claridad esta situación la cual ha dado pie a diversas 'conductas defensivas' por parte de la industria transnacional, como son a) una disminución en el número de proyectos de investigación y desarrollo encarados por firma, b) una descentralización de los esfuerzos de investigación y desarrollo hacia países en los cuales resulta más barato investigar (Italia, Bélgica, Dinamarca, Suecia, etc.), o más fácil introducir anticipadamente un nuevo fármaco, c) diversificar su portafolio de inversiones, pasando a los cosméticos, los fertilizantes, las cervecerías, etc.

Por todo esto la industria está ingresando a un gran cono de sombra, donde ya no resulta obvio que la misma constituya el gran negocio de los años cincuenta, lo que produce profundos cambios en las estrategias internacionales de los principales grupos empresarios. Como si todo esto fuera poco, el ingreso de nuevos competidores al mercado (los japoneses están haciendo una irrupción explosiva y también están creciendo rápidamente y buscando su propia internacionalización una serie de firmas medianas de países desarrollados) y

la creciente penetración de los 'genéricos', acaban por erosionar definitivamente la rentabilidad de largo plazo de esta industria, produciendo profunda preocupación en la comunidad de firmas multinacionales de larga historia, las que, acostumbradas a la rentabilidad de los años 50, no pueden acabar de comprender el mundo de los años 80.

Por todas estas razones - baja del ritmo innovativo, creciente costo de la investigación y desarrollo de nuevos productos, ingreso de nuevos países y de productores medianos de los países centrales, creciente importancia del genérico en el mercado global, etc. - en el medio y largo plazo, ésta es una industria que está en franco estado de transición hacia una nueva morfología de mercado, hacia nuevas formas de división internacional del trabajo y hacia diferentes mecanismos de financiación de la investigación y desarrollo de nuevos fármacos. Tal como ocurre con la financiación de la investigación anticancerígena, pensamos que en el futuro el Estado participará más en el financiamiento de la exploración bio-médico-farmacológica en general.

A raíz de todo esto vemos que en el escenario internacional se abren nuevas oportunidades, nuevas ventajas comparativas dinámicas, en las cuales algunos fabricantes y países del mundo en vías de desarrollo seguramente buscarán participar integrándose al oligopolio internacional. Lo que es importante tener en cuenta es que no tiene sentido para los países que logren ingresar a tal oligopolio, repetir el modelo convencional de investigación y desarrollo, en el cual el costo de una nueva molécula está en los 50 millones de dólares y en los 8 años de exploración (antes de 1962 desarrollar una molécula costaba dos o tres millones de dólares y tomaba dos o tres años.)

La firma que más vende en la Argentina, vende 50 o 60 millones de dólares; si gasta mucho en investigación y desarrollo, lo hace en el orden de un 3-5% de sus ventas en éstas tareas, lo cual nos hace pensar que es muy difícil desarrollar nuevos productos en la Argentina siguiendo rutas convencionales. Debemos entonces buscar rutas y productos nuevos en el campo de los biológicos, de los productos naturales, de los reactivos y kits de diagnóstico, vacunas, etc., para las cuales el costo de investigación y desarrollo no llega a los montos mencionados para la síntesis química convencional, sino que inversiones mucho más bajas - uno o dos millones de dólares - pueden llegar a abrir nichos interesantes en el mercado internacional. El mercado internacional de reactivos de diagnóstico crece muy

rápida en la actualidad, y no sería difícil para empresas pequeñas, intensivas en capacidad científico-tecnológica, con un elenco bioquímico relativamente pequeño, pero de buen nivel profesional, con una pequeña planta piloto, el entrar al mercado mundial con ventas importantes de productos novedosos lo mismo es cierto en vacunas, kits de diagnóstico, etc.

El otro campo que resulta importante explorar es el de los productos naturales, particularmente en el caso argentino, en todo lo que sean productos naturales asociados a la opoterapia, campo que ha estado muy mal trabajado y explotado en el curso de la última década. Este es un país rico en ganado y en agricultura y es obvio que un planeamiento cuidadoso del área opoterápica, podría brindar oportunidades interesantes, ya que la inversión no es muy grande y la profundidad del esfuerzo de investigación y desarrollo necesario, admite que grupos de escala intermedia encuentren opciones interesantes de desarrollo y exportación.

#### IV. Los alcances del poder de negociación del Estado

La Argentina cuenta con unas diez plantas de capital nacional en las que existe un elenco científico-técnico relativamente interesante para optar por aventuras de esta naturaleza. Económicamente muchas de estas firmas no han encontrado interesante explorar opciones novedosas de ese tipo, simplemente porque como negocio privado ha sido mucho más rentable tomar una molécula recientemente descrita en la literatura internacional, y lograr en seis o ocho meses una tecnología de proceso capaz de fabricar dicha molécula dentro del escenario doméstico. Con un costo de IyD bajo y con menor riesgo, esta opción ha permitido grandes ganancias. Esto no quiere decir que no haya capacidad instalada para la búsqueda de productos nuevos, sino que lo que no existe es la conveniencia empresaria de encarar un 'screening' novedoso por vías no convencionales. La curva de precios de un producto farmacéutico nuevo es una S invertida, o sea que se parece mucho a la curva de precios implícita en la teoría del ciclo de productos. Una molécula nueva tiene, al entrar al mercado, un precio muy alto, un 'mark-up' (o tasa de ganancia) muy fuerte en su fabricación y, además, se fabrica con una planta sumamente flexible del tipo multi-producto, en pequeños lotes.

Después de algunos años, el precio baja, las plantas se hacen más grandes, de 'batch' o lotes mayores, las tecnologías de proceso pasan a ser 'flow' de proceso continuo. Lo que se fabrica ya no son unos pocos kilos sino toneladas y el costo unitario disminuye en forma dramática. Las plantas farmoquímicas existentes en el mercado argentino son pequeñas, multipropósito, que saben muy bien tomar una molécula recién descrita en la literatura internacional y producir unos cientos de kilos de ella para uso cautivo del mismo laboratorio que tiene una línea de especialidades finales hechas en base a dicha materia prima. Sin embargo, tal laboratorio no encuentra rentable la fabricación posterior de varias toneladas de esa misma droga en una fábrica mucho más grande destinada a vender en un mercado competitivo abierto. Dado el tamaño estrecho del mercado argentino esto implicaría una escala de producción respecto de la cual sería necesario exportar un 60-70% de la producción para poder operar cerca de plena capacidad.

En función de esta situación debemos preguntarnos cómo se podría generar una organización de mercadeo y comercialización internacional de forma que se pueda ir avanzando progresivamente a escalas mayores de planta en materias primas específica basándose en acuerdos de comercio compensado con países como Brasil, México o España, donde todas las partes tienen una situación semejante y por ende algo que ganar. Es cierto que esto suena complejo, pero constituye un tema prioritario dentro del programa de política pública que se está llevando adelante en Argentina. Basándonos en la experiencia de los últimos meses en el contexto argentino pensamos que será especialmente difícil lograr que el empresariado nacional brinde apoyo decidido a este género de programas. El cierre parcial del comercio exterior actualmente vigente en Argentina establece un mercado interno protegido para el fabricante doméstico, el que éste está aprovechando con incrementos de precios y de 'mark-up', y con mayores exigencias sobre el comprador 'libre' local. Por todo esto el fabricante de materias primas no tiene un incentivo muy fuerte para exportar y competir internacionalmente. En efecto, hemos observado que las firmas de capital nacional tienen una actitud reticente frente a un programa de integración regional y comercio compensado, en tanto ha sido el sector transnacional, el que más calurosamente apoyó la iniciativa a fin de poder triangular el comercio en el mercado latinoamericano.

Frente al fuerte desequilibrio que se observa en el escenario internacional de largo plazo, creemos que se abren interesantes posibilidades para los fabricantes de países de desarrollo intermedio, como la Argentina. Lo

que no hay que hacer es imitar las estrategias convencionales de investigación y desarrollo que se han utilizado para explorar este campo en los últimos veinte años, esto es, la síntesis química convencional. La investigación dirigida (paradigma cognitivo inverso al convencional) y la apertura de campos nuevos en materia de biológicos, productos naturales, opoterápicos, etc., constituye una posibilidad digna de ser explorada. También los nuevos procesos biológicos y genéticos para fabricar productos conocidos (insulina, etc.) y los nuevos caminos de administración, revelan que existen posibles vías de acción para países intermedios que buscan redefinir su situación en el nuevo escenario internacional hoy en franca gestación.

En el caso argentino actual, arrancamos de un cúmulo de despropósitos y distorsiones históricas, de una serie de prácticas restrictivas ampliamente institucionalizadas, las que será necesario corregir simultáneamente con la implementación de un programa médico-farmacéutico y económico-tecnológico de medio y largo plazo que lleve a reinsertar al país en el mercado mundial sobre la base de un nuevo conjunto de reglas del juego, más cercanas al óptimo social. Lo cierto es que se arranca de una situación inicial totalmente distorsionada, por lo que al pretender corregir tal situación inicial lo que se busca es recomponer las vías de generación de rentas con las que el empresario ha estado acostumbrado a vivir. Esto es lo difícil del tema ya que el empresario local debe comenzar por aceptar que durante una fase de transición que puede durar entre 2 y 5 años, la tasa de ganancia tendría que bajar mientras él se acomode a reglas de juego distintas a las que utilizó tradicionalmente para obtener ganancias oligopólicas. El mercado argentino está abastecido en un 45 por ciento por empresas de capital nacional (mercado de productos terminados) mientras que el restante 55% está cubierto por firmas de capital extranjero. Los dos grupos de empresas hacen dinero pero con una mecánica operativa totalmente diferente. El laboratorio extranjero obtiene sus ganancias comprando la materia prima a su casa matriz a precios de transferencia claramente sobredimensionados, o sea que el precio de transferencia de la materia prima es el que contiene buena parte de la rentabilidad de las firmas transnacionales que operan en la Argentina. En términos globales, para un mercado final del orden de los 800 millones de dólares anuales a precios de consumidor, Argentina importa 240 millones de dólares de materias primas farmoquímicas para producirlos. Las estimaciones que disponemos son que la sobrefacturación fue del orden de los 80 millones de dólares en 1983, el 80% de los cuales fueron captados por el sector transnacional.

El otro lado del mercado funciona sobre la base de combinaciones de drogas conocidas, con un mayor número de lanzamientos anuales, con una mayor intensidad de gastos en publicidad y promoción dirigidos a la comunidad médica la que en el fondo es la que decide la compra. La mecánica del laboratorio de capital nacional es rotar más rápidamente su portafolio de productos, gastar más en propaganda médica, y vender una más alta proporción de combinaciones que la firma extranjero. Debido a ello y a que en este mercado siempre han existido controles de precios, el sector nacional ha encontrado que para obtener ganancias lo que debe hacer es circunvalar el control de precios, recurriendo a la manipulación de los certificados authorizando el lanzamiento de productos nuevos al mercado.

Este es un país que históricamente ha registrado 200 nuevos productos por año y el año 1983 registró 2800, una enorme proporción de los cuales está viciada de nulidad por defectos en su tramitación. Al ver las cosas desde esta perspectiva observamos que un laboratorio que tiene un certificado que lo autoriza a entrar al mercado sustituyendo un producto que tiene precio 'atrasado' por un equivalente pero con precio actualizado, lo que hace es conseguir un nuevo valor promedio para su 'mix' de producción y entonces el que más certificados disponibles tiene, más logra recomponer su rentabilidad relativa. Cada uno de estos dos mecanismos 'perversos' de funcionamiento se ha consolidado a través de los años y ambos reclaman ser modificados junto a la reestructuración de largo plazo del sector y a su reinserción en el mercado internacional sobre la base de un nuevo perfil productor y exportador.

Al observar la situación de partida y querer diseñar una estrategia de inserción internacional para esta industria, que permita capturar las potencialidades que el país tiene en este campo industrial, resalta el hecho de que nuestros empresarios deberían admitir que su rentabilidad de largo plazo debe provenir de regímenes más eficientes de funcionamiento operativo y más cercanos al óptimo social. Esto nos lleva al tema de la capacidad del aparato estatal para plantear e implementar un programa de política pública que reúna estas características. Pese a que el margen de negociación es más grande de lo que con frecuencia se piensa no debemos minimizar las dificultades de llevar adelante un esfuerzo sectorial como el aquí sugerido, sobre todo en una economía donde la nueva inversión de capital y la existencia de 'venture capital' para IyD se hallan fuertemente constreñidas, sino lisa y

llanamente imposibilitadas en función del endeudamiento externo y el alto ritmo inflacionario. La relación entre lo micro y lo sectorial, por un lado, y lo macro, por otro, obviamente abre una enorme cantidad de interrogantes que escapan a los objetivos de esta breve nota.