



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th 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 for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org



19771-S

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Distr. LIMITADA
ID/WG.526/2(SPEC.)
9 de julio de 1992
Original: ESPAÑOL

Consulta regional sobre la reestructuración
de la industria de bienes de capital en
América Latina y el Caribe

Caracas (Venezuela), 9 a 12 de noviembre de 1992

**NOTAS SOBRE LA SITUACION CRITICA DE LA INDUSTRIA
LATINOAMERICANA DE BIENES DE CAPITAL***

Preparado por
Salvador Lluch**

* Las opiniones expresadas en el presente documento son las del autor, y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONU DI). La mención de nombres de empresas o de productos comerciales no significa en absoluto que la ONU DI los recomiende. El presente documento no ha pasado por los servicios de edición.

** Secretario General, Asociación Latinoamericana de Industrias de Bienes de Capital (ALABIC), Victoria Subercaseaux 121, Of. 401, Santiago, Chile

V.92-55651

A. Nacimiento de un sector estratégico

1. La dependencia exclusiva de la importación para el abastecimiento de maquinaria y equipo, hace más fácil seguir el cambio tecnológico, pero somete al país a los avatares del comercio exterior. Además en tal caso la tecnología se incorpora al aparato productivo sin inducir el desarrollo de capacidad nacional para su manejo ni acceder de modo significativo a su dominio.

En cambio, la producción local de bienes de capital internaliza el efecto de la inversión y obliga a avanzar constantemente en el empleo conciente del conocimiento incorporado.

La fabricación local del equipo hace necesario adecuar el perfil industrial mediante su articulación estrecha con la actividad usuaria así como con las entidades nacionales que promueven el avance en el campo científico y tecnológico.

NOTA: Este documento se refiere principalmente a los bienes de capital que se construyen a pedido. Aunque algunos de los problemas que se exponen afectan también a los equipos que se fabrican en serie, no es así en todos los casos. Para simplificar la exposición se habla en el texto de "bienes de capital", pero siempre deberá entenderse que la exposición se refiere a los fabricados por encargo.

(Universidades y Centros de Investigación o unidades de desarrollo de la propia industria).

Aunque no puede pretenderse que un país de mercado mediano desarrolle una gama muy amplia de fabricación de bienes de capital, siempre es posible avanzar en alguna medida en los sectores de mayor importancia relativa o en aquellos de magnitud suficiente para justificar y sostener un esfuerzo de investigación autónoma. Buen ejemplo de esto es la producción finlandesa de equipo minero, que es de mucho mayor importancia que la actividad extractiva de cobre que le ha servido de apoyo.

2. Primeras etapas de progreso

Las labores de fabricación de maquinaria se iniciaron en los países latinoamericanos en forma modesta a partir de ciertas demandas sectoriales específicas.

En las primeras décadas del siglo comenzaron su labor empresas poco más que artesanales que atendían necesidades particulares y que en numerosos casos dieron lugar con el tiempo a complejos industriales de envergadura notable.

La demanda de marcos partidores y compuertas para el regadío de la provincia de Mendoza fue el origen de Industrias

Pescarmona. La construcción de ingenios azucareros de tamaño modesto en la región de Sao Paulo permitió a Mario Dedini echar las bases del complejo industrial que hoy lleva su nombre. En Chile los requerimientos de la viticultura llevaron a la instalación de fundiciones de bronce, una de las cuales llegó a convertirse en la elaboradora de cobre MADECC.

El proceso siguió con el tiempo asentando actividades que incorporaban nuevas tecnologías. Las necesidades de instalación de ascensores en el pujante Sao Paulo dió origen al multifacético Grupo Villares. Muy posteriormente la producción camaronera de El Ecuador motivó la producción local de bombas hidráulicas de gran caudal y baja altura, no requeridas en otros usos.

Son muchos los casos en que la existencia de requerimientos relativamente modestos, atendidos con suficiente y creciente dominio de su problemática específica, ha permitido llevar adelante emprendimientos de gran alcance.

Vale la pena mencionar estos hechos porque la referencia inicial a la necesidad de internalizar la tecnología no se refiere necesariamente a un salto en el dominio del conocimiento sino a un proceso que puede ser muy gradual, sobre todo si está debidamente articulado con las necesidades del usuario.

Contrasta el sólido enraizamiento de muchas de las empresas que han crecido localmente desde inicios casi artesanales, con la precaria vigencia de tantos trasplantes erigidos para responder a un afán industrialista injustificado por la realidad local.

Mencionamos estos hechos en estas líneas destinadas a llamar la atención sobre la crisis que experimenta en la región la industria de bienes de capital porque ayudan a apreciar el grado de concordancia con la economía nacional que tienen muchas empresas que crecieron rápidamente cuando en la región se sintió con fuerza la ola del cambio tecnológico.

3. Expansión y consolidación.

Alrededor de la década de 1930 se comenzó a aplicar en varios de los países de la región una política de estímulo deliberado a la sustitución de importaciones.

Este empeño, basado en consideraciones de distinto orden, se hizo necesario principalmente por la disminución de la demanda de productos primarios a consecuencia de la gran recesión mundial, que unida a la consiguiente caída de los precios redujo el nivel de actividad económica y en particular la capacidad para importar.

La segunda guerra mundial limitó aún más las posibilidades de cubrir las necesidades básicas mediante el abastecimiento externo, de modo que la sustitución de importaciones llegó a ser casi un sinónimo de supervivencia.

El abastecimiento nacional de productos industriales se consideraba un indicador de progreso, aunque no se prestara suficiente atención a la eficiencia de la producción correspondiente y a su nivel de calidad.

La política de promoción industrial utilizó diversos instrumentos que se aplicaban de manera generalmente indiscriminada y entre los cuales pueden destacarse los siguientes:

3.1 El arancel aduanero.

Este tributo, establecido históricamente para generar ingresos al Estado (y que como tal se aplicó durante largo tiempo al movimiento de mercaderías aún dentro de un mismo país) se comenzó a utilizar como instrumento de fomento.

Para que el arancel surtiera tal efecto era necesario trabajar con tasas altas, las que se fueron modificando caso por caso y que, sin que ello fuera muy excepcional llegaban a la prohibición de importación; es decir, hasta un nivel de

protección infinito. El uso del arancel como mecanismo de promoción se aplicó de manera muy amplia a los productos industriales. Sin embargo los bienes de capital eran generalmente eximidos del pago de derechos de importación para facilitar la realización de los proyectos de los que debían formar parte.

En la mayoría de los países medianos y pequeños predominó este criterio hasta hace pocos años, aún cuando prevalecía en general la política de sustitución de importaciones. En los países mayores se percibió desde antes la importancia tecnológica de la producción local de maquinaria y equipo y se hicieron importantes esfuerzos por impulsar también su producción.

Aunque hacia los primeros años de la década de 1960 casi todos los países latinoamericanos tenían en aplicación políticas de fomento similares, sólo en Brasil y Argentina se había producido un avance sustantivo del sector. México logró un resultado comparable algo más adelante.

Las exenciones arancelarias de que gozaban las inversiones del Estado y en general los grandes proyectos, hicieron necesario recurrir a otros instrumentos para estimular el avance del sector.

3.2 Preferencia específica.

Sin modificar el arancel pueden establecerse mecanismos de preferencia por la producción local mediante, por ejemplo, la exigencia de un porcentaje mínimo de origen nacional en las compras del Estado. Este procedimiento de protección representa una tasa de preferencia normalmente alta y ha sido utilizado ampliamente con diferentes modalidades y cubriendo incluso todas las comprar (no sólo las del Estado) en sectores específicos, por ejemplo, la industria automotriz.

3.3 Crédito

Las líneas de crédito exclusivas y subsidiadas se han usado no sólo para financiar las ventas de la producción nacional, sino también las inversiones necesarias para iniciarlas.

3.4 Compras pioneras

Para completar una enumeración muy sintética de las principales formas de promoción que en la región latinoamericana han ayudado al desarrollo de la industria, en particular la elaboradora de bienes de capital, hay que mencionar las adquisiciones orientadas a ese exclusivo objeto. Las formas de este mecanismo son muchas, pero un ejemplo

conspicuo son los encargos de bienes que se elaboraban por primera vez y que Eletrobras utilizó bastante en favor de las manufacturas brasileñas.

4. La etapa de expansión

El período posterior al primer "shock" petrolero, con su secuela de crédito internacional fácil, unido a una permisividad general en relación con el gasto público permitieron que las políticas de fomento produjeran una fuerte expansión de la capacidad instalada, basada en previsiones optimistas de la demanda y realizadas a menudo sin ceñirse a las soluciones de costo mínimo.

Aunque el inicio de la producción metalmeccánica se hizo en un mercado poco protegido, sus etapas posteriores de consolidación y crecimiento fueron estimulados por la acción deliberada del Estado, que además de tener una actitud claramente proteccionista era el actor arrolladoramente determinante en el escenario económico. La presencia del Estado crecía no sólo con nuevas empresas que quedaban bajo su control, sino que en varios países se nacionalizaron actividades existentes, como fue el caso de la minería del cobre en Chile y de la industria del petróleo en México y Venezuela.

La fabricación de bienes de capital alcanzó, aunque no su maduración, sus más altos volúmenes de producción en un mercado protegido dominado por un comprador único de capacidad creciente y disposición favorable.

Esas condiciones ayudaron a que el sector se expandiera en capacidad productiva y avanzara en tecnología pero también contribuyeron a limitar su interés por el mercado externo y, eventualmente, disminuir su agresividad en la competencia.

B. Elementos de la crisis regional

1. En un lapso relativamente corto y en forma casi simultánea se produjo en muchos de los países de la región una transformación básica. Obligado a ello por la fuerza de los hechos o siguiendo la orientación de nuevas políticas, el Estado comenzó a abandonar o renunció a su papel rector de la economía.

2. Sin pretender calificar el mérito o ventaja de las motivaciones en uno u otro caso, anotaremos aquí lo que podría ser un apretado resumen de los hechos que llevaron a lo que podríamos llamar "situación compulsiva" (es decir, la que no nació como fruto de una elección de política derivada del análisis teórico).

3. La etapa de permisividad financiera que antes se ha mencionado se dió en un periodo en que las tasas de interés eran bajas o, aún, negativas.

Resultaba fácil, o por lo menos posible, mantener el servicio de una deuda externa de magnitud excesiva. El inevitable enfrentamiento con la realidad se produjo cuando las tasas de interés recuperaron un valor duramente positivo hasta alcanzar magnitudes históricamente inéditas.

4. Los intereses anormalmente altos hicieron que el peso de la deuda externa se hiciera notar no sólo con el efecto de su magnitud real sino con el más destructivo de una carga que se deja caer de golpe.

Los flujos tradicionales se revertieron, llevando recursos al exterior.

5. Tanto como la magnitud de la deuda externa se vió repentinamente como abrumadora, también adquirió ese carácter el déficit fiscal, cuando a la percepción de su cuantía se agregó el costo real de sostenerlo mientras desaparecía una de la principales fuentes de recursos.

6. Las nuevas circunstancias forzaron una disminución casi completa de la inversión fiscal.

Persiguiendo una reducción siquiera temporal de su nivel de gastos, el Estado, y con él sus empresas, procedieron a:

6.1 Suspender la puesta en marcha de nuevos proyectos.

6.2 Disminuir el ritmo de avance de las obras ya iniciadas.

6.3 Postergar los pagos de obras terminadas y de bienes efectivamente entregados.

6.4 Trasladar al exterior compras que tradicionalmente fueron locales, para hacer uso del financiamiento de ventas a largo plazo que ofrecían los países industriales y que constituía una de las pocas fuentes de recursos todavía disponible.

6.5 Utilizar esos mismos créditos para comprar bienes nuevos en lugar de gastar en el mantenimiento de los existentes y que era ejecutado por empresas locales.

7. En el empeño por disminuir el déficit fiscal, el Estado comenzó a deshacerse de muchas de sus empresas mediante programas de privatización. Conseguía así recursos frescos y eliminaba en ciertos casos una importante causa de gasto.

Pero junto con la empresa pública desapareció para la industria un cliente preferencial. La empresa privada compra por lo general en paquete, considerando el precio y las condiciones de pago y no el efecto de la compra sobre la industria nacional y su avance tecnológico.

8. Al mismo tiempo que el Estado abandonaba su papel protector de la industria considerada estratégica (y con motivaciones que no corresponde analizar aquí) todos los países iniciaron un proceso de apertura de sus economías. Aunque se actuó con intensidad y velocidad distintas, la dirección del empeño fué coincidente. Las disposiciones más generalmente adoptadas fueron las siguientes:

8.1 Rebaja sustancial del nivel arancelario.

8.2 Eliminación de las restricciones no arancelarias que constituían la protección más efectiva para la industria nacional y llegaban hasta la prohibición de importar.

8.3 Término de las resoluciones compulsivas de "compra nacional".

8.4 Eliminación del trato discriminatorio para la inversión extranjera.

9. La contención del gasto fiscal provocó una retracción de la actividad económica. La emisión inorgánica para cubrir el déficit no financiado aceleró el ritmo inflacionario.

10. El combate a la corrosiva inflación llevó a congelar las tarifas y los precios de las empresas públicas a las que ya se le habían reducido los aportes presupuestario.

11. Todo lo señalado configuró para la industria regional un nuevo ambiente particularmente desfavorable para las empresas productoras de bienes de capital. Ellas, en forma simultánea.

11.1 Ven reducir su actividad o desaparecer los principales compradores.

11.2 Dejan de percibir ingresos cuando esos clientes no sólo dejan de comprar sino también de pagar lo antes adquirido.

11.3 Deben dedicar gran parte de su capacidad gerencial a administrar los eventuales cobros en un ambiente recesivo con inflación alta.

11.4 Ven su reducido mercado nacional invadido por una

oferta externa que cuenta con un importante apoyo financiero de la que ellas carecen. (Y cuyos precios, por lo demás, no siempre se relacionan estrictamente con los costos).

11.5 Deben afrontar esa competencia sin protección arancelaria ni siquiera una preferencia factual cuando están en eventual igualdad de condiciones.

11.6 Deben atender sus propias necesidades financieras, a veces cuantiosas por las inversiones hechas en la anterior etapa de expansión, en situación de dinero caro y sin tener un nivel adecuado de actividad ni de ingresos.

11.7 Se ven obligadas, obviamente, a no hacer inversiones en su propio equipamiento y modernización, cayendo en alguna medida en obsolescencia tecnológica.

12. Este conjunto de circunstancias configuran para el sector una situación de crisis grave y multifacética.

Para evaluar la situación de manera realista se han analizado las opiniones dadas por los industriales miembros de ALABIC en las cuatro asambleas de la asociación entre los años 1988 y 1991. En cada una de estas reuniones, uno de los industriales presentes hizo un comentario de la coyuntura en su país. De esas informaciones se desprende una creciente

disminución de actividad del sector productor de bienes de capital en prácticamente todos los países. La crisis es de tal magnitud que en Noviembre de 1991 esta industria estaba utilizando menos del 50% de su capacidad (al considerar la región en su conjunto). Los problemas que de eso derivan para la dirección de las empresas impiden que ellas puedan considerar debidamente las dificultades que ha de presentarles el profundo cambio que se está produciendo a nivel global.

C. Elementos de la crisis mundial.

El desafío que aguarda

1. Hasta aquí hemos intentado resumir el proceso que ha conducido a la coyuntura dramática que afecta a la industria regional productora de maquinaria y equipo. Aunque se ha mencionado brevemente el rezago tecnológico al que la situación puede llevar al sector si se prolonga, los comentarios se han limitado en general a los hechos que han afectado principalmente a la región, sin considerar otros de más vasto alcance y que determinan una inevitable reestructuración mundial.

2. Esta manera de exponer las cosas deriva de que el marco latinoamericano encierra una crisis propia, diferente de la que se presenta al mundo en su conjunto y que es de tal

intensidad que impide que, al nivel de empresas, sea posible, salvo raras excepciones tomar decisiones eficaces para adecuarse al cambio global.

3. Esto no significa de manera alguna que en la región pueda ignorarse impunemente lo que en el sector sucede fuera de ella. Lo que sí se pretende subrayar es que en estos momentos no es la empresa industrial aislada el mejor protagonista de las decisiones necesarias. La dura situación es de tal carácter que sólo parecen tener eficacia potencial los esfuerzos colectivos o las acciones coordinadas entre empresa de diversos países para encontrar soluciones propias y sobre todo motivar a los Gobiernos.

4. El ambiente latinoamericano en asuntos que tocan a la política económica es muy poco propicio para tales empeños. Sin embargo, la observación objetiva del panorama regional impulsa a mostrar su necesidad y esperar que la fuerza de los hechos contribuya a destacarla. Con ese ánimo comentaremos la coyuntura mundial que se presenta mientras estamos en condición tan dura.

5. Describir el desafío que nos espera es tan difícil como enunciar la propia crisis presente. En uno y otro caso se trata de configurar procesos multifacéticos de ocurrencia simultánea, lo que hace que una explicación secuencial sea

siempre incorrecta.

Hecha esa aclaración previa, enunciaremos en un orden arbitrario los principales hechos que ya están a la vista y que estimamos más significativos en el nuevo ámbito al que será necesario adaptarse.

6. Cada etapa de crisis industrial se ha debido históricamente a un cambio tecnológico. En la que ahora se configura influyen varios cambios técnicos, de cada uno de los cuales pueden esperarse numerosas consecuencias importantes y que, lamentablemente, aún el análisis más primario señala como poco favorables a nuestra región.

7. Comenzaremos por los cambios en los procesos de producción. Ellos se producen en cascada como consecuencia de los avances en dos vertientes:

7.1 En la operación básica del proceso mismo, como consecuencia de un conocimiento cada vez más completo de su naturaleza íntima.

7.2 En la eficiencia y precisión del proceso gracias al mejoramiento de los sistemas de control y coordinación.

Buenos ejemplos del primer caso son el empleo de la

lixiviación bacteriana en la minería del cobre y los procesos
(b) reducción directa y de fundición continua en siderurgia.

Mucho más extendido es el efecto de los nuevos sistemas electrónicos de medición y regulación.

Ambas familias de transformación, en particular el segundo, tiene como consecuencia subsidiaria el disminuir el tamaño de las instalaciones. Además, los sistemas modernos de control son casi siempre aplicables a equipos existentes, lo que posterga su necesidad de reemplazo.

De aquí deriva una consecuencia en primera instancia negativa para los productores de materia prima y los fabricantes de equipo pesado: una reducción estructural de la demanda. (Vale la pena decir en que tal desventaja local puede estar compensada en el conjunto por un funcionamiento más eficaz del sistema productivo y una mayor duración de los recursos escasos, lo cual no elimina la dificultad de corto plazo).

8. El mejor conocimiento de los procesos y su control lleva implícita una transformación de los equipos utilizados. El cambio en el equipo suele producirse aún como consecuencia de adaptaciones menores. Un ejemplo conspicuo de tal cosa lo proporcionan los barcos porta-contenedores, cuya capacidad de

transporte a igual tonelaje es del orden de 3,5 veces mayor que la del barco clásico. (Aunque no pertenece al campo estricto de los bienes de capital cabe señalar, como otra ilustración, que se estima que la forma de comercialización de los "super market", que básicamente deriva del progreso en las técnicas de empaque, constituye el más significativo de los factores que han aumentado la productividad de las economías occidentales en las últimas décadas).

9. En el caso de los productos del proceso fabril las transformaciones conciernen tanto al objeto mismo, que cambia su textura aunque sirva a necesidades similares, como a la aparición de otros nuevos y esencialmente diferentes.

10. Los materiales con los cuales se elaboran los bienes también se multiplican y cambian de características al combinarse entre sí.

11. El conjunto de novedades determina que se presenten numerosas situaciones inéditas que pueden devaluar radicalmente una inversión existente. Frente al progreso de la grabación de imagen y sonido en cinta magnética, por ejemplo, cabe preguntarse cuál es el porvenir en el mediano plazo de la industria fotográfica. Ante la aceleración del cambio, la manera como se enfoque la inversión en equipos de gran duración debe, necesariamente, volverse más tímida.

12. Igual cosa tiende a suceder con la inversión en investigación y desarrollo, cuyos resultados se hacen crecientemente vulnerables frente a alternativas que llegan al mercado más oportunamente o apoyadas en un sistema de comercialización más poderoso. En ambos casos la calidad relativa puede resultar irrelevante. (Como lo ilustra el caso de los formatos Betamax y VHS en las cintas de video).

13. El funcionamiento de la industria se hace cada vez más riesgoso a medida que todo el sistema se pone más móvil y fluido. Para participar en el juego es peligroso disponer de pocas cartas. La manera tradicional de hacerlo ha sido el crecimiento de la empresa o su fusión con otras. En todo caso la velocidad del juego exige una competencia dura en la que ganar a tiempo una presencia significativa en el mercado es sinónimo de supervivencia.

14. En este punto podemos volver sobre nuestro punto de partida que consistió en recordar el nacimiento casi artesanal de las principales empresas latinoamericanas productoras de maquinaria y equipo. De un comienzo que hoy parece bucólico pasaron a un período de expansión áspero y meritorio aunque apoyado en muletas de diverso tipo.

Hoy se encuentran sumergidas en una situación tan crítica que a duras penas pueden (!cuando pueden!) afrontar el

día presente y, sólo en pocos casos contemplar el futuro próximo con una disposición eficaz.

15. El papel del constructor de herramientas siempre ha tenido un carácter estratégico que, obviamente, mantiene. La situación extremadamente grave por la cual atraviesa la industria productora de bienes de capital obliga a preguntarse si la región latinoamericana, en su conjunto, puede permitirse dismantelar, o dejar que se destruya una actividad industrial tan calificada.

No tener una reacción inmediata y eficiente significa renunciar a los beneficios de todo orden que han de derivar de la nueva ola de cambio y, sobretodo, negarse a participar en la definición de los objetivos que se persigan en la nueva etapa histórica y en el control y orientación de sus efectos.

16. En estos comentarios tentativos hemos hecho referencia -siempre- a la región latinoamericana como si se tratara de un todo solidario, cosa que evidentemente no es.

El uso de un supuesto tan poco realista se justifica por dos razones:

- La acción conjunta aumentaría extraordinariamente la capacidad de maniobra y negociación hasta hacerla superior a la de cada país por separado, aún aquellos

de mayor tamaño, que permitiría transformar la incapacidad en posibilidad válida.

- El concepto de integración es objeto de tantos esfuerzos parciales y tan abundantes actividades declarativas que no resulta demasiado aventurado pensar en que una motivación específica pueda cambiar las intenciones por hechos.

Estas modestas notas pueden ayudar a ilustrar y con ello motivar, ambas cosas.

D. Sobre lo que se podría hacer

1. Las secciones anteriores de este papel de trabajo han pretendido presentar la coyuntura crítica por la que atraviesa la industria regional fabricante de maquinaria y equipo, iluminar tal coyuntura con las opiniones de los empresarios del sector y subrayar su carácter extremadamente grave, y, por último, anteponerla al nuevo desafío que representa la aceleración mundial del cambio tecnológico.

2. Como no somos partidarios de las elucubraciones sin destino, trataremos de exponer aquí, siempre en forma muy escueta, algunas líneas de acción posibles para los

empresarios del sector, para las entidades nacionales que se interesan por su desarrollo y para las organizaciones internacionales, en particular la CEPAL y la ONUDI.

3. Financiamiento. Aunque la gran causa de la crisis es la caída de la inversión, para la industria el problema inmediato estriba en que la oferta regional se ve desplazada para atender la reducida oferta remanente por las condiciones más favorables que ofrecen las industrias de los países avanzados.

Resulta absolutamente prioritario establecer mecanismos eficaces de apoyo a la oferta regional, que la ponga en igualdad de condiciones.

Los buenos resultados logrados por el Fondo Andino de Reserva y por la Corporación Andina de Fomento demuestran que aún países con recursos muy limitados pueden ejercer en el campo financiero acciones concertadas eficaces.

Se propone:

- Esforzarse por concretar la constitución de un fondo común que utilice parte de las reservas nacionales.
- Explorar las posibilidades de ampliar el Acuerdo de Santo Domingo para disponer de alguna facilidad de crédito de largo plazo.

- Analizar la posibilidad de utilizar en estos pagos alguna proporción en monedas nacionales.

4. El mercado regional, aunque seriamente deprimido muestra zonas o sectores con relativo mejor nivel de actividad y, en conjunto, ofrece aún oportunidades no aprovechadas debido a razones diferentes de las dificultades financieras. De tales causas vale la pena destacar tres: desconocimiento oportuno de la demanda, falta de esfuerzos de complementación al nivel de empresa, desconfianza en la oferta regional.

4.1 La primera de la dificultades enunciadas lograría ser corregida mediante la operación de la red de Centros de Articulación con la Demanda que el proyecto conjunto PNUD/CEPAL/ALABIC está poniendo en marcha. En esta materia no haría falta promover acciones nuevas, pero sí se requiere un esfuerzo persistente para alcanzar un objetivo muy difícil. La coyuntura por la que atraviesa el sector entraba la participación de la industria y obliga a conseguir nuevos apoyos.

4.2 El relacionamiento más intenso y operativo entre empresas, que es la principal justificación de ALABIC, no ha logrado estructurarse sino por excepción. Los países donde la demanda se mantiene en mejores niveles relativos no son aquellos en los que la producción de bienes de capital ha

logrado su mayor avance. Eso es lo que abre espacios de complementación que no se han utilizado a fondo, tanto por insuficiente contacto entre las empresas como por la renuencia de las más adelantadas a apoyar seriamente a la oferta local. Este tema requiere de renovados esfuerzos que, probablemente, han de resultar más fáciles frente a oportunidades específicas detectadas por la ya mencionada red.

4.3 Los compradores de la región no conocen debidamente la oferta que existe en ella. Este desconocimiento se refiere más a la calidad que a la cantidad y se traduce en una clara desconfianza. Por otra parte, el uso de las fuentes tradicionales de abastecimiento asegura que una eventual falla por accidente no será calificada como fruto de descuido en la calificación del vendedor.

De hecho, la conjunción de ambas circunstancias hacen que la oferta regional encuentre dificultades en lugar de preferencia.

Cambiar esta situación requiere información y contactos, y, además, persistencia. Posiblemente sea uno de los campos más adecuados para la acción conjunta; el cambio de imagen puede estimularse de manera acumulativa con los éxitos de uno y otro proveedor.

Por otra parte la industria regional no utiliza a fondo ciertos elementos que les dan a su oferta algunas ventajas propias. Por ejemplo, los equipos mineros que se utilicen en Chile tendrían un abastecimiento más pronto de respuestos y asistencia técnica si tales equipos han sido fabricados en Argentina o Brasil que en Europa o el Japón. En todo caso, habría que buscar que eso fuera claramente así y que, además, el hecho fuera ampliamente conocido.

5. Aunque las industrias regionales tienen en la mayoría de los casos buenos contactos con muchas de sus congéneres en terceros países, la información recogida por el personal del proyecto conjunto y por la secretaría de ALABIC conduce a pensar que el conocimiento que en Europa, por ejemplo, se tiene de la industria latinoamericana está muy lejos de ser adecuado. En consecuencia, es posible que la capacidad instalada ociosa esté perdiendo las oportunidades de subcontratación o de coproducción que derivarían de una posible saturación de la oferta europea en determinados rubros.

El esfuerzo de información que es necesario emprender, que encontraría un útil apoyo en el catálogo que el proyecto conjunto prepara, se vería facilitado si la ONUDI, por ejemplo, lograra identificar los rubros en los que la oferta europea está realmente copada.

ANEXO 1

La crisis de la industria de bienes de capital.
Resumen del punto de vista de los empresarios. 1988 a 1991

1. ARGENTINA

88- 1.1 El nivel tradicional de la Inversión era 20% del PIB. Entre 1983 y 84 bajó a 17% y en los años 1986-87 a 11,5%. (Para Argentina se estima que el nivel de reposición es 14 a 14,5%, de modo que una cifra menor significa un margen de desinversión.)

88- 1.2 Hasta Marzo de 1988 hubo créditos a una tasa de 1% para el período de construcción y de 5% para post-embarque. Ambas líneas de apoyo han desaparecido y hay que acudir a tasas comerciales de más de 8% real.

88- 1.3 Como resultado: no hay proyectos nuevos y no se mantienen debidamente ni siquiera las centrales eléctricas existentes. Los ferrocarriles tienen un parque de 1000 locomotoras, de las cuales sólo 350 funcionan.

89- 1.4 En 1989 se inició una política de contención de la inflación mediante principalmente la disminución del gasto

NOTA: En cada una de las Asambleas anuales de ALABIC un representante de cada país presenta un comentario en coyuntura que, aunque informal, tiene la concreción derivada de la experiencia directa. En los párrafos que siguen, destinados a ilustrar la situación de crisis del sector, se anotan las observaciones más salientes de las exposiciones hechas desde 1988 a 1991.

público. El conjunto de medidas fué doloroso pero, apoyado por el 75% de los argentinos, logró que la inflación, que fue de 220% en Julio del 89 bajara a 37% en Agosto. Se esperaba para Septiembre de ese año una tasa de 7 a 8%.

89- 1.5 La nueva política eliminó el complejo tejido de ventajas, subsidios y desgravaciones, medidas y contramedidas que impedían una visión clara de los costos y la eficiencia. Se eliminaron las disposiciones de "compre argentino", pero el Estado se obligó a pagar el arancel.

89- 1.6 Se consideran pilares del desarrollo la agricultura y el petróleo. Ambos están ahora abiertos: cada uno puede disponer del petróleo que extrae, pagando solamente un royalty.

89- 1.7 Mientras tanto (Oct. del 89) la actividad económica ha bajado en forma dramática.

- - La construcción trabaja al 5% de su capacidad
- Una importante planta de PVC entrega sólo 7 toneladas al mes en lugar de 400.
- La principal fábrica de productos de asbesto-cemento está totalmente paralizada.
- La industria metalúrgica ocupaba en 1975 a 500.000 personas: en Octubre del 89 la cifra oficial

(sobreestimada por razones que no es del caso explicar aquí) es de 175.000.

89- 1.8 La inversión bruta (que en 1988 cayó a 11,5%) se estima hoy (Oct. 89) en 9 a 10%.

89- 1.9 Los créditos de exportación (que ya habían encarecido hasta ser casi inútiles) están totalmente cortados.

89- 1.10 La situación de las empresas públicas que hay que privatizar está totalmente deformada por años de mala administración.

89- 1.11 Algunas empresas metalmecánicas han logrado sostenerse haciendo trabajos de mantenimiento en las centrales térmicas, de las cuales el 40% está al término de su vida útil.

90- 1.12 En el cuarto trimestre de 1990 la inflación siguió bajando (7,7% en Oct., 6,2% en Nov., 4,7% en Dic.) el sufrimiento que causó la hiperinflación es tanto que se soportan medidas extremas. Todos apoyan la estabilidad a cualquier precio.

90- 1.13 Los recursos del Estado se emplean con criterio de cajero. Se paga lo que hay. El Estado no paga a sus

proveedores. Las obras públicas nuevas no son tan siquiera objeto de mención. Se suspenden labores de mantenimiento.

90- 1.14 El principal comprador de bienes de capital ha desaparecido; además no paga lo que adquirió antes; no demanda ni quiere demandar.

90- 1.15 Se han privatizado los teléfonos, la principal línea aérea y otras empresas, pero pasarán de 3 a 4 años antes de que empiecen a comprar.

90- 1.16 Ha desaparecido el cliente interno y la sobrevaluación impide atender al externo.

91- 1.17 En Noviembre de 1991 la situación sigue mala. Pero las duras medidas tomadas desde mediados de 1989 permiten esperar que el proceso se revierta. La reforma administrativa del Estado ha reducido los gastos (se eliminaron 120.000 puestos públicos) y un mejor control tributario ha aumentado los ingresos.

91- 1.18 Ha continuado el proceso de privatizaciones (red caminera, estaciones de T.V., industrias del petróleo) y se pretende que dentro del año pasen a manos privadas la mayor parte del sector energético y unas treinta empresas dependientes la Fuerzas Armadas.

91- 1.19 Medida importante fue la fijación de la tasa de conversión del austral, así como el desmonte del sistema de indexación. La inflación acumulada en 7 meses es de sólo 15% y en Noviembre (de 1991) se espera menos de uno por ciento. Esto se ha logrado sin control de precios.

2. BOLIVIA

89- 2.1 La hiperinflación llevó la paridad cambiaria desde 25 hasta 2.700.000 pesos por dólar.

89- 2.2 Entre 1985 y 1989 se consiguió una recuperación espectacular en lo que a inflación se refiere. El costo ha sido una recesión muy dura. La industria sobreviviente trabaja (Oct. 89) a un 30% de su capacidad.

89- 2.3 La fórmula de estabilización incluyó un impuesto de 2% al patrimonio.

89- 2.4 La tasa de interés real alcanza al 22% (Oct. 89). El arancel tiene un nivel único de 17%. La gasolina tiene un impuesto de 25%.

89- 2.5 Hoy hay libre contratación. El país ha tomado conciencia de que la inamovilidad es contraproducente.

90- 2.6 La industria nacional tiene en las propuestas públicas una preferencia de 10 puntos. Pero casi no hay propuestas. No se percibe reactivación. (Oct. 90)

90- 2.7 Hay perspectivas de inversión en plantas termoeléctricas a base de gas y de instalación de petroquímica en Puerto Suárez.

90- 2.8 Se ha producido una cierta reactivación de la demanda de productos nacionales de consumo debido a que por motivos monetarios los productos argentinos y brasileños salen caros; Perú no tiene oferta.

3. BRASIL (88-91)

88- 3.1 La industria de bienes de capital sufre un largo proceso recesivo que comenzó en los primeros años de la década de los años 80.

La formación bruta de capital, que variaba entre 20 y 25% ha caído a niveles del 14.5% a 16% del PIB (Oct. 88)

88- 3.2 El alto nivel de endeudamiento ha obligado a prácticamente suspender las compras públicas, que representaban el 70% de la demanda de bienes a pedido.

88- 3.3 Uno de los infructuosos esfuerzos para combatir la

inflación ha sido un bajo reajuste en las tarifas de las empresas públicas. Como consecuencia se han detenido las inversiones; se corre serio peligro de que en el próximo futuro exista un grave desabastecimiento de energía eléctrica (por ejemplo").

88- 3.4 La inversión significativa es sólo la privada, principalmente en papel y celulosa y petroquímica.

88- 3.5 La inflación, con una tasa del orden de 25% al mes constituye un obstáculo serio en múltiples aspectos. Se estima que en ciertos periodos un 60% de la capacidad gerencial de la industria de bienes de capital se emplea en negociación de reajustes.

88- 3.6 Durante la larga recesión la propia industria ha dejado de invertir lo que significa tener un creciente rezago tecnológico.

88- 3.7 El problema de reducción de ingreso por retraso en las tarifas se ilustra al considerar que a fines de 1988 el valor medio de facturación eléctrica en Brasil era por MWH igual a 52 dólares, mientras en Chile llegaba a 87 y en España a 108.

88- 3.8 La reducida demanda por equipos es atendida por una agresiva oferta externa. Eletrobras ha sabido de ventas de transformadores eléctricos a 40 años plazo y 2% de interés.

89- 3.9 Para 1989 se planeó un programa de inversiones en el sector petrolero de 3.200 millones de dólares, cifra que ya en Abril de ese año se había reducido a 2.000 millones y en Septiembre alcanzaba sólo a 1.600 millones de los cuales 1.500 ya estaban comprometidos.

90- 3.10 La industria productora de bienes de capital a pedido llegó a facturar al comienzo de la década de los años 80 un total de 8.500 millones de dólares. En 1990 la facturación llegó a tan sólo 3.000 millones.

90- 3.11 La inversión Pública Federal en 1980 representaba un 4,4% del PIB; en 1990 llega a 2%.

90- 3.12 En 1990 la falta de nuevas licitaciones se agravó con la renegociación de los proyectos en desarrollo.

90- 3.13 Aunque la privatización puede ser una vía de salida, es grave que falten para ella políticas coherentes de precios y tarifas.

90- 3.14 El interés real (Oct. del 90) es de 6 a 8% al mes, lo que hace poco atractiva otra cosa que la simple aplicación financiera cuya rentabilidad supera la de cualquier negocio lícito.

91- 3.15 En Septiembre de 1991 la FIESP informó de una caída en la producción de toda la industria, incluso automotriz, electrodomésticos y agro industria, que hasta 1990 se habían mantenido en buenos niveles.

91- 3.16 Por entonces los industriales opinaban que era indispensable encontrar una fórmula política que pudiera dar credibilidad a la estrategia anti inflacionista y derrotar la crisis de confianza.

91- 3.15 No hay obras nuevas. El sector privado, que sostuvo la actividad en los dos años anteriores, ya no invierte y espera los sucesos. El Gobierno no paga sus deudas de ahora ni las de antes. El sector productor de bienes de capital a pedido trabaja al 50% de su capacidad.

4. COLOMBIA Nov. 91

91- 4.1 Hace 18 meses se decidió que el nivel de inflación de 30% al año era excesivo: había que bajarla y abrir economía.

91- 4.2 Disminuyeron los aranceles y las trabas a la inversión extranjera. Se hizo una tímida reforma laboral y se inició un igualmente tímido proceso de privatización.

91- 4.3 Las medidas no adoptan la forma dura y decidida de otros países debido a que Colombia, si bien ha tenido problemas económicos, nunca llegó a un extremo de deterioro.

91- 4.4 Para frenar la inflación se reduce la emisión monetaria, suben los intereses y con ello se produce una avalancha de dólares. Se adoptan medidas de contención como la de entregar a los exportadores certificados a un año por sus retornos.

91- 4.5 La prioridad es la de bajar la inflación y tener un presupuesto equilibrado. Los grandes proyectos de inversión han pasado al siglo que viene. Los sectores principales no invierten.

Hasta 1985 se licitaba una planta hidroeléctrica por año. En ese año se abrieron las propuestas de Río Grande y de Guavío. Desde entonces no ha habido otras y las proyectadas han pasado para después del año 2000. La excepción es una planta eléctrica cuyo equipo será provisto desde el extranjero mediante un crédito ruso.

91- 4.6 El sector petrolero planea inversiones relativamente modestas, de las que algunas también se postergan.

91- 4.7 Las inversiones más significativas las hace el sector privado, en un monto que no compensa la falta de demanda del sector público.

La industria productora de bienes de capital ha debido cerrar en parte y las que no lo ha hecho trabaja a menos del 50% de su capacidad.

91- 4.8 El problema fundamental de Colombia es la violencia política. En ella la que ha impedido que la abundancia de dólares se tradujera en importante aumento de la actividad y la inversión.

91- 4.9 Por otra parte, la modesta inversión privada compra sólo por precio y condiciones de pago. No importa si el producto es o no nacional. Como la oferta local carece de apoyo financiero se ve desplazada por la externa.

5. CHILE

89- 5.1 El sector productor de bienes de capital sufrió una dura crisis durante los años 1981 y 82. La economía se abrió totalmente manteniendo una paridad monetaria muy baja. La

mayor parte de las industrias cerró y equipos importantes se vendieron como chatarra.

89- 5.2 Posteriormente se ajustó la paridad monetaria y al mismo tiempo las grandes empresas del Estado asumieron su papel de factores del desarrollo. Por ejemplo ENDESA consiguió que el BID autorizara que, (con financiamiento de la propia ENDESA) existieran en proyectos apoyados por el Banco ciertas propuestas exclusivas para empresas chilenas.

90- 5.3 Hacia 1988 se había recuperado la industria hasta disponer de una capacidad instalada del orden de 75.000 ton/año que se utilizaba totalmente.

90- 5.4 En 1989 hubo inversiones sustanciales en minería (cobre, oro, zinc), en celulosa, agroindustria y pesquería.

90- 5.5 En Marzo de 1990 asumió un nuevo Gobierno. Aunque se mantuvo la exitosa política económica del anterior, la economía bajo de tono.

91- 5.6 Hubo cambios tributarios. Las utilidades reinvertidas, que no estaban gravadas, tienen ahora impuestos (10% que subirá luego a 15%).

Hay en estudio nuevas leyes laborales.

91- 5.7 Hay cierta intranquilidad, lo que, junto con un alza de intereses destinada a combatir la inflación, disminuye la inversión que es básicamente privada.

91- 5.8 En Noviembre de 1991 persiste la desconfianza y, aunque el manejo económico es ortodoxo, la inversión no se recupera totalmente.

6. EL ECUADOR

88- 6.1 La magnitud de la deuda externa, la caída de los precios de petróleo y un terremoto de graves efectos destructores frenaron la economía. Para 1989 se espera un crecimiento de 1%.

89- 6.2 El país realiza un vigoroso esfuerzo exportador que ha tenido éxito en ciertos rubros. Sólo en camarones la venta externa llega a 400 millones de dólares.

90- 6.3 En 1990 los agregados económicos tienden a normalizarse. Se estima para el año un crecimiento de 2%; muy bajo si se toma en cuenta que la población aumenta al ritmo de 3% anual.

La inflación es del orden de 50 a 55% al año. El principal problema es el déficit fiscal.

90- 6.4 El Estado ha dejado de comprar. Se mantiene la demanda petrolera. Hay una actividad minera dinámica especialmente en oro, que requiere equipos.

90- 6.5 La industria de bienes de capital ha buscado acuerdos de complementación para atender el mercado interno. Pero tal cosa resulta más fácil con empresas de Australia o Sud Africa que con las de América Latina. Eso no sólo por motivos financieros sino porque es más positiva la actitud de las empresas.

7. MEXICO

88- 7.1 Los empresarios mexicanos comentan la situación de su país en 1988 señalando que la CFE y PEMEX, principales compradores tradicionales, han comprimido su demanda y dejado de lado las compras promocionales que llevaron, por ejemplo, a producir turbo compresores de 40.000 H.P.

En 1987 ante la dureza de la crisis, el país bajo unilateralmente los aranceles (a 10% para bienes de capital) desmantelando la protección tradicional.

88- 7.2 Ha disminuido la demanda y la que resta se comparte con los extranjeros.

88- 7.3 Se ha eliminado el 10% de devolución de impuestos

que se daba a los exportadores o a los compradores de un bien de capital nacional.

88- 7.4 A fines de 1988 se estima que el sector está trabajando al 40% de su capacidad instalada.

88- 7.5 Hay un importante programa de privatización que incluye 18 ingenios azucareros, la industria del cobre, el sector ferroviario y parte del siderúrgico

88- 7.6 Se programan inversiones importantes en petroquímica.

88- 7.7 BANCOMEXT apoya la participación nacional en propuestas igualando la tasa de la oferta externa.

91- 7.8 En Noviembre de 1991 (tres años después de los comentarios anteriores) se señala que la decidida política liberalizante ha alcanzado éxitos importantes en términos macroeconómicos. Sin embargo la industria de bienes de capital sigue en situación difícil.

91- 7.9 Los dos grandes motores de la economía que son CFE y PEMEX han debido recurrir al financiamiento externo. Las licitaciones se otorgan teniendo a la vista las ventajas financieras. Los mexicanos deben esperar que las empresas

favorecidas les encarguen algo.

91- 7.10 El convenio con los Estados Unidos ofrece oportunidades. Se está buscando, con buenas perspectivas, apoyo tecnológico y financiero en Europa y Japón

8. PARAGUAY

88- 8.1 La construcción de los grandes proyectos binacionales de hidrogenación eléctrica permitió que se iniciara en el país una actividad metalmeccánica que no se hubiera justificado para el mercado nacional normal.

88- 8.2 Terminadas las obras de Itaipú y con Yacyretá avanzando a ritmo lento ha sido necesario explorar el mercado externo, pero no es posible tener en él una presencia activa sin contar con un apoyo financiero que las empresas paraguayas no tienen.

Las barcazas fluviales de gran porte tienen una demanda interesante.

88- 8.3 A fines de 1988 el Guaraní sobrevaluado impedía la venta al exterior o el aprovechamiento de la energía abundante y barata en nuevas actividades.

89- 8.4 En los primeros meses de 1989 un nuevo Gobierno

estableció un cambio único y fluctuante, terminó con la fijación de precios y rebajó los aranceles a un nivel medio cercano al 30%.

89- 8.5 Se ha decidido a privatizar la producción de acero y de cemento, suspendido por dos años la inversión pública y se está renegociando la deuda externa, en particular con Francia, Brasil y Japón.

89- 8.6 Estas medidas y otras complementarias lograron:

- aumentar la recaudación impositiva
- que se presentaran proyectos privados de inversión por alrededor de cien millones de dólares.
- activar al sector construcción
- mejorar los precios agrícolas

90- 8.7 La liberación de precios incluyó el reajuste de tarifas de servicios públicos, lo que si bien mejoró el financiamiento de las empresas empeoró la situación social.

90- 8.8 La industria de bienes de capital se ha mantenido activa buscando nuevos mercados, modernizando su producción y elaborando repuestos para terceros.

90- 8.9 La industria trabaja al 40% de su capacidad instalada (Oct. 1990).

91- 8.10 El gobierno, de transición, marca un compás de espera. Se estudian una reforma tributaria y un nuevo código laboral.

91- 8.11 Las negociaciones del MERCOSUR constituyen en Noviembre de 1991 un nuevo elemento de incertidumbre.

91- 8.12 La política se centra en el control de la inflación y del déficit fiscal.

91- 8.13 De esto resulta una baja actividad y una seria astringencia financiera. ("hay trabajo, pero no hay pagos").

9. PERU

90- 9.1 A fines de 1990 el país está sumido en una crisis global. En 1988 el PIB disminuyó en el 14%, en 1989 cayó de nuevo en 12% y se prevé que en 1990 la caída será de 11%.

90- 9.2 La formación bruta de capital pasó de 22% a comienzo de los años 80 a un 3% en 1989. La carga tributaria, que era de 15% llegó a 3,5%.

90- 9.3 La distorsión de precios se ilustra por el hecho de que en Junio de 1990 un galón de gasolina valía 12 centavos de dólar. El salario mínimo real equivalía a 30 dólares al mes.

90- 9.4 El nuevo gobierno tuvo que alzar los combustibles en 3.200% y cambiar en igual proporción las tarifas de electricidad y agua potable.

90- 9.5 Las medidas de control de la inflación, muy duras, lograron reducir la tasa de 400% en Agosto (1990) a 13,8% en Septiembre, 9,6 en Octubre y 5,9 en Noviembre.

90- 9.6 La inevitable recesión (por lo demás heredada) ha hecho que el sector industrial use sólo 40% de su capacidad instalada y los productores de bienes de capital no más de 25 a 30%. La actividad de estos últimos representaba 3,55 del PIB. Hoy no pasa del 0.8%

10. VENEZUELA

91- 10.1 El nuevo gobierno que comienza en marzo del 89 aplica una política liberalizante. Se permite fluctuar a la tasa de cambio y se libera la tasa de interés al mismo tiempo que se renegocia la deuda externa. Se inicia una reducción arancelaria buscando que 20% sea el valor máximo, en cuyo caso los bienes de capital quedarían con un 5%.

91- 10.2 Se ha iniciado un proceso de privatización que ya incluyó algunos bancos y la principal línea aérea y que a comienzos de Noviembre de 1991 licitó el 40% de la Cía. de Teléfonos, que alcanzó un precio inesperadamente alto, cosa muy favorable.

91- 10.3 El mercado interno venezolano está prácticamente desprotegido. Pero el comprador dominante, que es PDVSA tiene buena capacidad financiera y un concepto claro de su responsabilidad hacia la industria del país.

91- 10.4 PDVSA planea invertir en el próximo quinquenio entre 30 y 48 mil millones de dólares. La empresa tiene capacidad financiera propia capaz de sostener gran parte de tal demanda de manera autónoma.

91- 10.5 La industria venezolana tiene pues un buen mercado preferencial si es competitiva. PDVSA no puede admitir ineficiencia en costo ni, mucho menos defectos en calidad.

91- 10.6 Parte de los requerimientos deberán sin embargo comprarse fuera para asegurar ventas del petróleo.