

# Política industrial y estabilización, apertura e integración económicas

MARTA BEKERMAN Y PABLO SIRLIN\*

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo plantea la necesidad de ubicar el tema de la política industrial en un marco histórico o de caracterizar los procesos en los que aquélla se inscribe. No cabe referirse de la misma manera a la política industrial en un entorno internacional como el de la posguerra, que en uno de globalización económica como el actual. Tampoco puede identificarse a la política industrial de una economía cerrada con la que aplica un país que transita por un proceso de apertura y estabilización.

Lo cierto es que los grados de confusión existentes plantean la urgencia de contar con una definición precisa del significado que actualmente tiene el término política industrial. Ahora es ya muy común encontrar que se le identifica con las distorsiones al libre funcionamiento del mercado provenientes de los estímulos a actividades ineficientes. Esto es una consecuencia tanto de las limitaciones que mostraron algunas experiencias del pasado (fundamentalmente las estrategias sustitutivas de importaciones para desarrollar industrias competitivas en escala internacional), como de un fuerte embate ideológico desde las corrientes neoliberales.<sup>1</sup>

1. La confusión respecto al significado del término políticas industriales llevó a Coriat a reemplazarlo por el de políticas de "creación de la ventaja competitiva". B. Coriat, "Los desafíos de la competitividad", conferencia dictada el 22 de marzo en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, PIETTE/Conicet, Documento de Trabajo núm. 1, 1994.

\* Investigadores del Centro de Estudios de la Estructura Económica (Cenes) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Sin embargo, distintas investigaciones teóricas de los ochenta y noventa (nuevas teorías del comercio internacional y del crecimiento, teoría evolucionista del progreso tecnológico, teorías institucionalistas, etc.), así como la exitosa experiencia de la política industrial en los países del Sudeste Asiático, han contribuido a generar nuevas posiciones sobre el tema. Es a partir de estas líneas de pensamiento que la política industrial puede identificarse como aquella que tiene el propósito de orientar a las economías en su búsqueda de mayor bienestar y crecimiento a partir de un conjunto de instrumentos vinculados a dos grandes campos de acción: encarar determinadas fallas del mercado que pueden limitar el desarrollo de nuevas capacidades competitivas, y fomentar éste considerando los tan frecuentes casos de equilibrios múltiples (provenientes de las economías de escala, el desarrollo tecnológico, las externalidades, las fallas de coordinación e información, etcétera).

Algunos autores que han analizado las estrategias de países como Japón y Corea señalan que en ellas esos gobiernos relacionaron su desarrollo industrial con la economía mundial. En ese sentido asignaron a la política industrial la función de guiar al mercado para alcanzar en forma deliberada ventajas competitivas en aquellas áreas de especialización que tenían interés en desarrollar a largo plazo.<sup>2</sup>

2. También basada en su experiencia de análisis de los países asiáticos. Amsden adopta una posición polémica en el tema de las fallas de mercado. La autora acepta que es necesaria la intervención pública para atacar dichas fallas cuando tienen lugar en la esfera del intercambio (en el mercado financiero o en el cambiario, por ejemplo), pero no necesariamente en la de la producción. Es más, en esta última el objetivo de crear ventajas competitivas puede plantear la necesidad de desarrollar nuevas fallas de mercado. Por ejemplo, el avance tec-

Por otro lado, el tema de la política industrial se vincula de manera estrecha con el tema del Estado y con la manera en que una sociedad se organiza para formular y aplicar con eficacia dicha política, lo cual se plantea cada vez más como un desafío para los países, tanto en el campo de la reforma del Estado como en el de la edificación de instituciones eficientes.

El marco actual plantea un cambio radical en la concepción, los objetivos concretos y los instrumentos de la política industrial. La fuerte vinculación de las problemáticas asociadas a la eficiencia productiva, la capacidad tecnológica y la competitividad internacional desdibujan cada vez más los límites entre las políticas industrial, comercial y tecnológica.<sup>3</sup> Por otro lado, en los países latinoamericanos la problemática vinculada con la estabilización macroeconómica y la consecuente restricción en materia de instrumentos de política producen una mayor interacción de las esferas macro y microeconómica. En particular, las políticas industriales afectan la congruencia macroeconómica de los modelos, lo cual debe considerarse al formularlas.

En este trabajo se exploran los nuevos aspectos de la agenda actual de la política industrial a fin de contribuir a esclarecer el contenido y la modalidad de ésta en los países de América Latina. En primer término se destacan brevemente los principales cambios en que se enmarca hoy el tema de estudio y a continuación se examinan las relaciones entre las políticas industriales y las macroeconómicas; el papel de las políticas horizontales y el de las selectivas; los problemas que puede presentar la política industrial en el marco de la integración regional, y las cuestiones relativas a la capacidad del Estado para aplicar con eficacia políticas industriales.

## LAS TRANSFORMACIONES RECIENTES

Cuáles son los factores que enmarcan la discusión actual sobre las políticas industriales a la luz de las grandes transformaciones de los últimos 20 años, tanto en el escenario internacional como en la esfera de las economías nacionales?

nológico o en los conocimientos específicos de las empresas, que puede ser un objetivo de la política industrial, es posible que genere barreras a la entrada basadas en el conocimiento. En otras palabras, el proceso dinámico de aprendizaje de las empresas requiere, más que el cultivo de mercados perfectos, de la creación de factores competitivos. A. Amsden, "Bringing Production Bank in Understanding Governments Role in Late Industrialization", *World Development*, vol. 25, núm. 4, 1997.

3. Sin embargo, en la literatura se encuentran concepciones mucho más restringidas de las políticas industriales. Por ejemplo, el Banco Mundial las separa de las políticas comerciales, para definir las como los esfuerzos de los gobiernos para alterar la estructura industrial a fin de promover el crecimiento de la productividad. Esto significa que los efectos de dichas políticas se verán limitados sólo a los sectores favorecidos o a los muy cercanos a los mismos. De acuerdo con lo anterior, el éxito o el fracaso de las políticas industriales sólo se mide en función de que se logre la promoción selectiva de ciertos sectores, lo que lo lleva a plantear su ineficacia.

En escala mundial se observa el papel cada vez más destacado de la innovación (en los países industrializados) y del avance tecnológico (en las economías periféricas) en la determinación de las ventajas comparativas y en las posibilidades de crecimiento de largo plazo. En ese marco el desarrollo de la automatización flexible permite incorporar nuevas máquinas que pueden inducir fuertes aumentos potenciales en la competitividad. Sin embargo, para que éstos se materialicen se requieren fuertes inversiones en calificación del trabajo, organización, etcétera.

El gran avance de la globalización en el campo productivo ofrece a las empresas transnacionales mayores posibilidades de elegir la localización de sus inversiones en escala internacional y regional. Esto hace que se vuelquen crecientemente hacia donde puedan mejorar el desempeño de su operación mundial, ya sea porque ello les dé acceso a recursos naturales o porque contarán con externalidades ligadas a la disponibilidad de capital humano o de infraestructura física o tecnológica. En cuanto a los países receptores, lo anterior les ofrece, en primera instancia, la oportunidad de atraer inversiones hacia aquellos segmentos de la producción de bienes y servicios en los que tienen ventajas comparativas estáticas. Pero hay otro aspecto en el que la inversión extranjera puede cumplir un papel estratégico en los países en desarrollo: las mejoras en la capacidad tecnológica. En ese sentido, el papel que se asigne a una empresa filial o el que ésta logre establecer redes con empresas nacionales para crear sistemas de derrame tecnológico, serán elementos claves a la hora de medir los beneficios dinámicos de este proceso para las naciones en desarrollo.

En los países de América Latina, que se enfrentan al gran desafío de consolidar su inserción internacional y mejorar la distribución del ingreso, se observan cambios notables. En el campo institucional las secuelas de las crisis financieras sufridas en años recientes, potenciadas por otros factores, han contribuido al debilitamiento del Estado en muchos países de la región. En escala macroeconómica éstos llevan adelante dificultosos y prolongados procesos de ajuste que plantean serias limitaciones en cuanto a los instrumentos de política disponibles.

Al mismo tiempo, y siguiendo los preceptos del pensamiento inscrito en el Consenso de Washington, muchos países han realizado, antes del ajuste macroeconómico o junto con él, numerosas reformas estructurales, entre las que destacan una acelerada apertura comercial. Ésta, en el marco de la creciente globalización e interdependencia de los flujos comerciales, hace que el tema de la competitividad internacional de las industrias nacionales cobre un papel de primer orden. A partir de allí se evidencia que el interés por impulsar la capacidad productiva se traslada a incrementar la eficiencia de las actividades ya establecidas. En particular, las políticas de reestructuración industrial (que incluyen instrumentos horizontales y selectivos) cobran entidad propia. Pero al mismo tiempo, la dinámica ya señalada del comercio internacional hace que las cuestiones relacionadas con la capacidad de incorporación y generación de tecnología se constituyan en aspectos centrales de la política industrial.

De manera simultánea con la apertura unilateral, algunos países de la región han avanzado aceleradamente en la constitución de espacios económicos regionales. Es evidente que este progreso plantea nuevos horizontes para la política industrial. No sólo le incorpora nuevas problemáticas (por ejemplo, la que se relaciona con la armonización de políticas), sino que también plantea nuevos condicionamientos sobre los grados de libertad de la política industrial.

## LA POLÍTICA MACROECONÓMICA Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Tanto en los ámbitos académicos como en los no académicos hay un creciente acuerdo en que la estabilidad macroeconómica constituye una precondition para el desarrollo económico (más allá de que subsistan enormes diferencias de criterio sobre cómo alcanzar dicha estabilidad).

Los temas de carácter macroeconómico y los de política industrial han tendido a mantenerse separados en el análisis económico. En efecto, los análisis de política industrial en general tienden a centrarse en los aspectos microeconómicos ligados a la asignación de recursos y a la resolución de problemas vinculados a fallas de mercado, sin tomar en cuenta sus efectos en la balanza comercial, las cuentas públicas, el empleo, etc. Se supone que dichos efectos se asimilan con el ajuste de las variables macroeconómicas pertinentes: el tipo de cambio real, la recaudación impositiva, las tasas de interés, los salarios, etc. Se considera que el problema de empleo, por ejemplo, es uno puramente macroeconómico y por tanto independiente de la situación industrial o del desempeño de la competitividad internacional de un país.<sup>4</sup>

Sin embargo, para los países latinoamericanos en proceso de estabilización y reforma estructural se aprecian en muchos casos serias inconsistencias entre las variables macroeconómicas, así como fuertes dificultades para ajustarse a sus niveles de equilibrio. Las rigideces en los tipos de cambio reales generan problemas de brecha externa;<sup>5</sup> la inelasticidad del gasto público a la baja<sup>6</sup> y la incapacidad recaudatoria dan lugar a problemas de brecha fiscal; la baja elasticidad del ahorro respecto de la tasa de interés produce brechas entre el ahorro y la inversión; las rigideces en materia de política monetaria impiden actuar sobre los niveles de desempleo, etcétera.

Frente a esta realidad de los países latinoamericanos la política industrial aparece condicionada y es al mismo tiempo un factor condicionante del “cierre macroeconómico” de dichas economías. Ante la insuficiencia de mecanismos de autorre-

4. P. Krugman, “La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados”, *El Trimestre Económico*, enero-marzo de 1986.

5. A su vez magnificados por los desequilibrios reservas-flujo planteados por la acumulación de importantes pasivos en divisas.

6. Donde nuevamente son relevantes los mencionados desequilibrios reservas-flujo, a los que se agregan otro tipo de pasivos acumulados, como los previsionales.

gulación que aseguren el ajuste macroeconómico, ya no puede desdeñarse el efecto potencial de ciertas políticas microeconómicas —particularmente de la política industrial— en dicho ajuste. Es más, como señala Singh, los instrumentos de política microeconómica pueden cumplir objetivos propios de la política macroeconómica.<sup>7</sup> En efecto, en primer lugar la política industrial puede alcanzar una dimensión macroeconómica al actuar en los precios relativos mediante cambios en la productividad.

En la literatura teórica, y la experiencia de los países asiáticos lo corrobora, se destaca la importancia de un tipo de cambio real estable (con la misma justificación teórica que la estabilidad macroeconómica en general) y alto. En particular, en un proceso de apertura comercial el tipo de cambio real que equilibra la balanza comercial puede llegar a ser más alto debido a la necesidad de incentivar una reasignación de recursos hacia el sector de bienes transables.<sup>8</sup>

Sin embargo, los países de la región que a lo largo de este decenio emprendieron de manera simultánea programas de estabilización y apertura comercial han debido enfrentar un problema común: las presiones para que revalúen sus monedas. Ante esta situación, la actividad se ve limitada por el comportamiento del comercio exterior y se convierte en la principal variable de ajuste ante posibles choques externos (como, por ejemplo, una reversión en los flujos de capitales).

En los casos en que la devaluación y la deflación son económica o políticamente inviables,<sup>9</sup> la política industrial puede utilizarse para modificar los precios relativos y mejorar la competitividad de la economía mediante incrementos generalizados de la productividad.

Singh hace una referencia explícita a la relación entre la política comercial y la estabilidad macroeconómica.<sup>10</sup> Señala que uno de los objetivos de la política industrial en países como Japón y Corea fue alcanzar una situación equilibrada de la cuenta corriente a la vez que se lograban altas tasas de crecimiento. Esto ayudó a evitar los ciclos de paro y arranque (tan conocidos por otras economías) y a consolidar la estabilidad macroeconómica.

Sin embargo, los detractores de la política industrial sostienen que no hay mejor incentivo al incremento de la productividad que el libre comercio: la disciplina impuesta por el mercado internacional obliga a los empresarios a incrementar la eficiencia, a la vez que les da acceso a las tecnologías provenientes de todo el mundo. Este argumento, que aparece como muy convincente y encuentra fuerte respaldo entre economistas de la región,

7. A. Singh, “The Causes of Fast Economic Growth in East Asia”, *UNCTAD Review*, 1995.

8. Ello es así en la medida en que las ganancias de eficiencia derivadas no suelen ser, al menos en el corto plazo, tan importantes como para compensar el efecto negativo inicial en la balanza comercial. CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago, Chile, 1990, y W. Fritsch y G. Franco, “Política comercial, de competição e de investimento estrangeiro”, *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, núm. 33, 1992.

9. También llamado teorema de la doble imposibilidad.

10. A. Singh, *op. cit.*

presenta, sin embargo, numerosas limitaciones porque no todas las decisiones de reconversión de los agentes privados son socialmente eficientes. En efecto, en muchos casos las respuestas de las empresas a los procesos de apertura y revaluación cambiaria pasan por estrategias defensivas basadas fundamentalmente en la racionalización del personal, sin modificar los niveles de inversión y sin intentar la conquista de nuevos mercados. Si bien esto tiende a aumentar la productividad de cada empresa, también provoca una reducción de los recursos empleados.<sup>11</sup> Otra respuesta típica a la apertura, como es la desincorporación de valor agregado, implica el envejecimiento del capital humano acumulado por los países durante décadas.

Con respecto a la posibilidad de que la apertura permita el acceso de las empresas a las tecnologías internacionales se ha señalado la importancia de establecer instituciones que promuevan su incorporación y adaptación. La falta de éstas puede llevar a que se tomen decisiones de reestructuración defensivas que conduzcan a supeditar los objetivos de largo plazo (como los gastos en investigación y desarrollo) a las exigencias del corto plazo (disminuir costos). Es decir, una adecuada política industrial dirigida a asociar la incorporación de tecnologías con el incremento y la complejidad de la producción y con la penetración en nuevos mercados puede contribuir a que los incrementos de productividad ayuden efectivamente a resolver los problemas de precios relativos. Por tanto, los instrumentos de política horizontal y selectiva que se detallan en los apartados siguientes no sólo tienen un objetivo microeconómico, sino que se constituyen en herramientas clave del cierre macroeconómico de los programas de estabilización.

Ahora bien, no siempre se puede exigir que la estructura económica se ajuste (en el corto plazo) a los precios relativos fijados por el proceso de estabilización. Si dicho ajuste se prolonga pueden producirse pérdidas irreversibles en términos de recursos productivos y patrón de especialización.<sup>12</sup>

En este marco es factible utilizar la política comercial para compensar los desvíos del tipo de cambio real.<sup>13</sup> En efecto, la imposición de niveles equivalentes de aranceles y subsidios a la exportación actúa como una devaluación fiscal que permite corregir, al menos parcialmente, los precios relativos. Es obvio que no es ése el objetivo primigenio de las políticas industriales y comerciales. Sin embargo, en un entorno caracterizado por la escasa libertad en el manejo de la macroeconomía, las políticas microeconómicas pueden utilizarse como el “segundo me-

yor” de los instrumentos. Cabe recordar que esta complementación de las políticas macroeconómicas que afectan el tipo de cambio real y las políticas comerciales ha sido utilizada de manera corriente por los países exitosos del Sudeste Asiático y está convirtiéndose cada vez más, para bien o para mal, en uno de los criterios rectores de la política económica brasileña.

Una segunda dimensión de las políticas industriales y comerciales tiene especial relevancia para el cierre macroeconómico de los programas de estabilización: su impacto fiscal. Como señala la misma teoría del segundo mejor,<sup>14</sup> la política comercial puede actuar como instrumento de recaudación de segundo mejor cuando el fisco se enfrenta a altos costos de recaudación de los impuestos tradicionales. De la misma manera, cuando los costos de gestión (públicos y privados) de los sistemas de subsidios óptimos también son elevados, entonces los instrumentos de política comercial vuelven a resultar los más aconsejables.

#### LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES DE CARÁCTER HORIZONTAL

El consenso neoliberal tiende a adscribir la idea de que la apertura comercial (así como la desregulación y las privatizaciones) asegura de manera automática un mayor bienestar para la población. Sin embargo, esa propuesta no es verdadera, aun en el paradigma teórico neoclásico, a menos que se cumplan dos condiciones especiales. En primer lugar, incluso aceptando que la apertura conduzca a mayores niveles de eficiencia económica, ella no redundará necesariamente en un mayor bienestar social si la remoción de barreras al comercio no se acompaña con políticas redistributivas que compensen efectivamente a los sectores perjudicados por la apertura. En segundo lugar, y estrechamente relacionado con nuestra discusión, es posible afirmar que la apertura comercial no redundará necesariamente en una mayor eficiencia económica si la remoción de las barreras al comercio no se acompaña de políticas industriales óptimas que contribuyan a resolver las fallas de mercado.

Entre las políticas industriales óptimas de carácter horizontal es posible identificar dos grandes categorías: las que apuntan a fortalecer los llamados factores sistémicos de competitividad y las que se orientan a la reestructuración productiva. Adicionalmente destacan las políticas dirigidas a reducir el sesgo antiexportador y a promover el ingreso a mercados extranjeros.

#### Políticas de apoyo a la competitividad sistémica

La eficiencia con que se utilizan los recursos productivos y, consecuentemente, la productividad de la economía dependen tanto de las habilidades y capacidades de cada una de las unidades microeconómicas (empresas), como de factores externos a las empresas, los cuales constituyen el entorno en el que se desarrollan.

14. M. Corden. *Política comercial y bienestar económico*. ICE, Madrid, 1974.

11. Esta reducción no sólo puede causar un fuerte desempleo de la mano de obra sino también la obsolescencia del capital debido a que los procesos de apertura abrupta de la economía (y más cuando van acompañados de revaluación cambiaria) pueden implicar la quiebra de numerosas empresas potencialmente viables.

12. Véase al respecto el modelo de Krugman sobre los efectos de largo plazo resultantes de la política de libra fuerte impuesta por el gobierno de Margaret Thatcher. P. Krugman (comp.), *Strategic Trade Policy and the New International Trade*, MIT Press, Cambridge, 1987.

13. En el mismo sentido actúan todas las políticas (comerciales o de otro tipo) que intentan reducir los costos que afronta el sector exportador.

Se han hecho numerosos intentos para sistematizar estos factores ambientales (externos a las empresas) que influyen en los niveles de competitividad. La sistematización que ofrece Porter destaca el amplio espectro de problemáticas analizadas. Identifica "cuatro atributos genéricos de una nación que conforman el entorno en que han de competir las empresas locales y que fomenta o entorpece la creación de ventajas competitivas".<sup>15</sup> Son los siguientes:

1) Condiciones de los factores (calificación general y específica de la mano de obra, recursos físicos, infraestructura científica, recursos de capital, infraestructura física).

2) Condiciones de la demanda interna (composición, grado de exigencia, internacionalización de la demanda, etc.).

3) Sectores conexos y auxiliares (presencia de encadenamientos productivos y externalidades entre sectores conexos).<sup>16</sup>

4) Estrategia, estructura y rivalidad de la empresa (grado de rivalidad local, vinculaciones entre las empresas productivas y las instituciones financieras, etcétera).

Estos factores actúan a su vez sistémicamente,<sup>17</sup> lo que conduce, desde luego, a que surjan importantes problemas relacionados con la presencia de externalidades y de fallas de coordinación que los convierten en áreas objetivo de la política gubernamental, fundamentalmente por medio de instrumentos horizontales. Ejemplos de estas políticas son el fortalecimiento de las relaciones entre las instituciones educativas y las empresas (área de recursos); la exigencia de calidad en las compras públicas (área de la demanda); la creación de "instituciones de investigación especializadas centradas en agrupamientos industriales" (área de sectores conexos y de apoyo);<sup>18</sup> la política antimonopólica; la política fiscal que otorga beneficios por inversiones a largo plazo, y las incubadoras de empresas (área de estrategia y rivalidad empresarial).

En este marco de análisis, las políticas especiales dirigidas a las pequeñas y medianas empresas (PYME) encuentran un lugar fundamental debido a que esas unidades enfrentan fallas de mercado mucho más acuciantes que las grandes compañías.

15. M. Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Ediciones Vergara, Buenos Aires, 1991.

16. En su tratamiento de los agrupamientos productivos, Porter incorpora implícitamente gran parte de la problemática estudiada por la teoría institucionalista que analiza, entre otras cosas, la interacción de empresas con inversiones interdependientes.

17. Un claro ejemplo de ello son las respuestas diferenciadas de las naciones ante la escasez de recursos naturales. Mientras que los países donde los restantes factores ambientales están poco desarrollados tenderán a mostrar un estancamiento crónico, en las naciones donde existen adecuadas infraestructuras tecnológicas y abundantes recursos humanos calificados la "desventaja selectiva en factores" puede generar un impulso a superar las dificultades vía la innovación tecnológica y el desarrollo de ventajas competitivas en sectores más complejos.

18. En este rubro deberían destacarse, asimismo, las políticas horizontales dirigidas a disminuir los costos de transacción implícitos en los contratos de largo plazo entre empresas con inversiones interdependientes (como las políticas de desarrollo de proveedores).

De esta manera, las políticas especiales de asistencia crediticia a las PYME se justifican por la existencia de mercados de capitales claramente fragmentados; las políticas de asistencia técnica y difusión de información responden a las economías de escala y las fuertes externalidades que caracterizan a dichas actividades, etcétera.

La preocupación por las "metas y estrategias" empresariales puede, a su vez, ampliarse a un nivel más general si se examinan los elementos que determinan el comportamiento de la élite económica de las naciones. En el caso particular de la de Argentina, aquí sostenemos que para rehuir la competencia y la innovación ha conformado "monopolios no innovadores ni transitorios",<sup>19</sup> amparados por la acción protectora del Estado.<sup>20</sup> En ese sentido, es importante destacar que una de las principales áreas de preocupación de los encargados de formular la política industrial se relaciona con el cambio en el comportamiento tradicional de las empresas.<sup>21</sup> Desde esta perspectiva, la apertura comercial y el incremento de la inversión extranjera directa (incluyendo la internacionalización de los activos productivos nacionales) tienen un efecto adicional al usualmente analizado (en términos de eficiencia asignativa, de actualización tecnológica, etcétera): pueden contribuir a modificar el poder de mercado y las pautas de comportamiento de las empresas, especialmente de los principales conglomerados económicos. La gran interrogante es hacia qué dirección.

En ese sentido dos de las preguntas más relevantes en materia de política industrial son, precisamente, si se puede modificar o no el comportamiento tradicionalmente rentístico de los grandes grupos industriales y, en segundo, qué nuevas pautas de comportamiento empresarial pueden desprenderse de una nueva élite económica resultante de una posible desnacionalización del aparato productivo. Evidentemente aquí se plantea un problema de retroalimentación en la medida en que la conducta empresarial, a la vez que afecta el entorno o los factores sistémicos que hacen competitiva a una economía, estará fuertemente influida por el comportamiento de esos factores.

En este apartado se examinó la existencia de factores "sistémicos" que afectan la competitividad de las empresas. El desarrollo de dichos factores se enfrenta a importantes fallas de mercado que ameritan la puesta en marcha de numerosas polí-

19. Dicha caracterización se realiza como contraste a la de las rentas monopólicas schumpeterianas que surgen de la innovación y son, por naturaleza, transitorias.

20. Si bien esta apreciación se refiere específicamente al caso de los grandes grupos económicos argentinos, en mayor o menor medida también puede aplicarse a otras naciones latinoamericanas.

21. Estos planteamientos implican un cuestionamiento de los microfundamentos neoclásicos según los cuales todos los agentes son iguales, totalmente racionales y su único objetivo es el de maximizar beneficios. La discusión sobre las políticas y arreglos institucionales dirigidos a modificar el comportamiento de las élites empresariales rebasa, por tanto, el marco analítico de las fallas de mercado y las políticas óptimas y requiere de una conceptualización mucho más compleja (e interdisciplinaria) de los factores determinantes del comportamiento de las personas y las instituciones.

ticas horizontales. Podría señalarse que hay consenso entre los diferentes enfoques teóricos acerca de la formulación de políticas horizontales. En consecuencia, el problema que aquí se presenta no es tanto si dichas intervenciones se justifican, sino cuáles serían las instrumentaciones institucionales que permitirían aplicarlas con más eficacia y cuán intensos deben ser los esfuerzos que demanda esa área.<sup>22</sup>

### Las políticas de asistencia a la reconversión

Se entiende por reconversión productiva los procesos no marginales y temporalmente acotados de incremento de la eficiencia de los recursos productivos, así como los de su reasignación intrasectorial (especialización productiva) e intersectorial. Son procesos temporalmente acotados ya que se diferencian de los esfuerzos permanentes para incrementar la productividad industrial. La reconversión surge (al menos en el caso de los países latinoamericanos en proceso de estabilización y reforma estructural) por la amenaza generada por la transición entre dos modelos de desarrollo industrial diferentes y, en especial, por la liberación comercial y la integración regional.<sup>23</sup>

Surge obviamente el interrogante de cuál es la especificidad de las políticas de reconversión que las diferencia de los esfuerzos permanentes para fortalecer los factores de competitividad sistémica (ya analizados). Las políticas específicas dirigidas a la reconversión se fundamentan, básicamente, en dos problemas:

1) La descoordinación temporal entre los incrementos en la disciplina (impuesta por la liberación comercial y la integración regional) y el desarrollo de los restantes factores sistémicos de la competitividad.

2) El carácter no marginal de las decisiones de reconversión que potencian los problemas de coordinación (en la reducción de capacidad instalada, en el desarrollo de nuevas inversiones, etc.) entre los diferentes agentes económicos al tomar decisiones.<sup>24</sup>

El efecto derivado de estos problemas provoca tanto un desincentivo a la toma de decisiones de reconversión como la inducción de estrategias de reconversión socialmente indeseables. Desde otra perspectiva, se puede señalar que estas fallas plantean una distorsión en el mecanismo de selección de empresas por parte del mercado por la cual muchas empresas potencialmente viables desaparecen mientras que se sostiene a otras relativamente menos eficientes. En lo que sigue se ana-

22. Todas las naciones cuentan con algún tipo de política horizontal. Las que han probado ser más exitosas son aquellas (por ejemplo en Taiwan y Corea) que se desarrollaron más intensamente y con mayor eficiencia.

23. E. Guimarães y L. Naidin, "GATT 1994: Os novos acordos sobre dumping, subsídios e salvaguardas", *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, núm. 39, abril-junio de 1994.

24. Un tercer fundamento de las políticas de reconversión se relaciona con el fuerte efecto regional de los procesos de apertura comercial y desregulación y los altos costos implícitos en la obsolescencia de los recursos productivos fijos y la relocalización geográfica de los recursos productivos móviles.

liza por separado cada una de estas problemáticas y sus derivaciones de política, aun cuando en la mayoría de los casos se presentan de manera simultánea y exigen la instrumentación de programas de reconversión que consideren todos los aspectos mencionados.

El perfeccionamiento de los factores de competitividad sistémica y su adaptación a entornos fuertemente competitivos constituye un proceso que, aun si es bien gestionado, tiende a prolongarse en el mediano o largo plazos. Dicha temporalidad contrasta claramente con la rapidez y falta de gradualidad con que se han aplicado las políticas de liberalización en muchos países de la región.<sup>25</sup> Dicha anomalía fue potenciada por los problemas de apreciación cambiaria que, en algunos casos, acompañaron a los procesos de apertura comercial.

De esta manera, muchas empresas latinoamericanas se vieron repentinamente enfrentadas a una fuerte amenaza competitiva en entornos que no aportaban los elementos necesarios para formular estrategias de reconversión eficientes. Si la disciplina planteada por la apertura es efectivamente excesiva con respecto a las posibilidades que otorgan los restantes factores de competitividad sistémica, se tienen fundamentos para formular programas específicos de reconversión.<sup>26</sup>

Un segundo problema que se acentúa en los procesos de reconversión se relaciona con las fallas de coordinación entre las decisiones de diferentes empresas. Esas fallas no sólo afectan a dichos procesos sino que constituyen un aspecto cotidiano que, como se ha mencionado, puede ser objeto de políticas horizontales (como las políticas de desarrollo de proveedores). Sin embargo, donde los problemas de coordinación son más importantes<sup>27</sup> es en los procesos no marginales de cambio (ya sea de reconversión o de incorporación de nuevos sectores productivos).

Un tema ya clásico respecto de las políticas públicas para paliar problemas de coordinación en procesos de reconversión es el que se refiere a las políticas dirigidas a manejar la salida de empresas o la reducción de la capacidad instalada de las que se ubican en industrias en decadencia.

Desde una óptica institucionalista se destacan los beneficios planteados por el descenso de los costos de transacción y el menor "desperdicio" social de recursos productivos (que tiene lugar en

25. Nótese que esta diferencia de velocidades no se presenta únicamente en los casos más destacados de aperturas comerciales de choque (como Argentina o Chile), sino que también se plantea como un problema en aquellos casos donde existió alguna cuota de gradualidad, como en Brasil. E. Guimarães y L. Naidin, *op. cit.*

26. Dichos fundamentos se vuelven más importantes en los casos en que la existencia de costos de ajuste y activos específicos plantean la posibilidad de que los recursos expulsados por los sectores amenazados no los reabsorban los restantes sectores de la economía, lo que generaría altos niveles de desempleo (como en la economía argentina).

27. Adicionalmente, los cambios disruptivos que provocan las decisiones de reconversión muchas veces cuestionan las bases mismas sobre las cuales el propio sector privado fue resolviendo los problemas cotidianos de coordinación (redes de proveedores, asociaciones de empresas, etc.).

las soluciones sin coordinación). Desde una perspectiva neoschumpeteriana, en cambio, el “desperdicio” y la duplicación de esfuerzos son el costo necesario que el capitalismo paga para sostener su principal fuente de dinamismo: la competencia.<sup>28</sup> Desde esta óptica es la competencia la que hace posible que el mercado “seleccione” a las empresas más eficientes y la que les permite expandirse. Algunos autores sostienen que si las disminuciones de capacidad instalada coordinadas por la Comunidad Europea en algunos sectores maduros (como el textil y el siderúrgico) hubieran estado determinadas por la competencia, hubieran sido más rápidas y más apegadas al criterio de eficiencia.<sup>29</sup>

Ahora bien, el tema de las fallas de coordinación adquiere una relevancia especial en el caso de las PYME. Ejemplo de ello es la interdependencia en las decisiones de reconversión que deben tomar los múltiples pequeños empresarios de un sector concentrado regionalmente ante la amenaza de la apertura comercial o la integración regional. En este caso, las interdependencias pueden provenir de la necesidad de emprender medidas coordinadas de especialización productiva (reasignación intrasectorial de recursos) o de las economías de escala en insumos intermedios necesarios para incursionar en nuevas líneas de producción<sup>30</sup> (reasignación intersectorial de recursos). Sin embargo, la gestión de estas interdependencias de las PYME puede traer aparejados importantes costos de transacción, toda vez que los problemas de información y capacidad de monitoreo necesarios para estos acuerdos son muy considerables. Las políticas públicas de asistencia para la formación y expansión de proyectos asociativos de reconversión pueden cumplir un papel importante en la reducción de estos costos.

Por otro lado, como señalan los autores neoschumpeterianos, la búsqueda de alternativas de los agentes económicos son “miopes” y “locales”. En el caso de las PYME, la estructura de propiedad y gestión familiar tiende a generar un “apego” mucho mayor a las actividades productivas tradicionalmente desarrolladas por la empresa y la resistencia al cambio es más acentuada. Surge aquí una misión primordial para los “organismos de desarrollo industrial regional” que estudien alternativas coordinadas de reconversión e intenten vencer las inercias de las PYME de las economías regionales. En otras palabras, se trata de modificar el comportamiento de esos empresarios (sus microfundamentos) para adecuarlo a entornos más competitivos.

En resumen, la inducción de procesos de reconversión industrial mediante procesos de apertura comercial o integración regional hace necesario contar con políticas públicas que permitan alcanzar los objetivos de una mayor eficiencia estática y

28. M. Porter, *op. cit.*

29. Cabe, sin embargo, tener en cuenta que cuando existen fallas en el mercado de capitales y asimetrías de información no es seguro que las empresas productivamente más eficientes sean las que estén en mejores condiciones para afrontar una guerra de precios, sino las financieramente más sólidas.

30. Nótese que se está suponiendo implícitamente la existencia (por demás plausible en estos contextos) de asimetrías de información y problemas de financiamiento que impiden que empresarios individuales desarrollen las inversiones requeridas.

dinámica con los menores costos de ajuste posibles. Los programas de política para coordinar en el tiempo los incrementos en la disciplina con el fortalecimiento de los factores de competitividad sistémicos, las medidas para coordinar las decisiones de reconversión (fundamentalmente en los casos en que se trata de PYME concentradas en escala regional) y las políticas de desarrollo regional, son algunas de las principales áreas en las que se debe concentrar la política industrial en los países latinoamericanos con procesos de estabilización y reforma estructural.

### **La remoción del sesgo antiexportador y el acceso a los mercados externos**

Uno de los principales objetivos de las reformas estructurales que en los últimos años han emprendido los países de América Latina ha sido el de reinsertarlos en el escenario económico mundial. Según el Consenso de Washington tal retorno puede lograrse de manera espontánea y equilibrada si se remueven las distorsiones inducidas por la intervención gubernamental.

Sin embargo, la experiencia reciente de los países latinoamericanos indica que la reinserción internacional puede ser desequilibrada y ampliamente sesgada hacia las importaciones. La generación de nuevas ventajas comparativas y la entrada a nuevos mercados externos dista mucho de ser un resultado espontáneo. Por otro lado, se ha visto que a la luz de los desequilibrios macroeconómicos muchas veces resulta inevitable utilizar la política comercial como “segundo mejor” instrumento macroeconómico.

Ahora bien, el sesgo antiexportador no sólo es inducido por las políticas comerciales. En efecto, hay un claro elemento de este sesgo en el mayor efecto que ciertas fallas de mercado tienen en las operaciones de comercio exterior respecto de las ventas internas. Entre esas fallas destacan las relacionadas con la información sobre mercados externos, las del mercado de capitales para la provisión de financiamiento a la exportación y las economías de escala requeridas en la comercialización internacional de productos nuevos.

Dado el escenario mundial actual, las políticas públicas dirigidas a superar estas fallas de mercado adquieren una relevancia fundamental y creciente a efecto de poder ocupar nuevos nichos en los mercados externos y mejorar el perfil de especialización internacional.

Las experiencias exitosas del Sudeste Asiático muestran importantes esfuerzos en cada una de estas áreas. Es de destacar, por ejemplo, el sistema de provisión de información sobre mercados externos que el gobierno taiwanés ha construido como medio de viabilizar la inserción exportadora de sus empresas mayoritariamente pequeñas y medianas.<sup>31</sup> Por otro lado, el sistema de financiamiento de exportaciones de Corea fue —en opinión de algunos autores— el instrumento que más contribuyó

31. R. Wade, *Governing the Market*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1990.

al éxito de la estrategia exportadora de ese país.<sup>32</sup> Por otro lado, ambos países han enfrentado el problema de las economías de escala existentes en la comercialización internacional. Corea logró estimular el desarrollo de grandes compañías de mercado privadas a las que impuso requerimientos específicos de capitalización, volúmenes de exportaciones y número de oficinas en el exterior.

En todo caso es fundamental señalar que las recomendaciones de política que se derivan de estas fallas de mercado son ampliamente conocidas y, en última instancia, todos los países (incluyendo a Argentina) las aplican en alguna medida. La diferencia pasa más bien por la intensidad con la que lo hacen. La experiencia internacional nos muestra que las economías que han ido más lejos en el desarrollo de estas políticas son las que han logrado mejoras significativas en su inserción internacional.

### LAS POLÍTICAS ESPECÍFICAS Y LA POLÍTICA COMERCIAL

Hasta aquí se han analizado instrumentos de política macro o microeconómica que afectan la competitividad general sin circunscribirse, al menos explícitamente, a determinados tipos de industrias o de actividad. En lo que sigue se aborda un problema diferente asociado al debate de si la autoridad económica debe permanecer neutral respecto del tipo de sectores en los que se especialice la nación o si, por el contrario, hay fundamentos para promover a algunos de ellos.

El embate neoliberal que intentó extirpar la idea de la política industrial de la agenda de política económica tuvo como principal foco de atención la crítica de las intervenciones selectivas que, según esta corriente, distorsionan las señales de precios y conducen a una asignación errónea de recursos. Sin embargo, como se verá enseguida, la intervención selectiva se fundamenta con argumentos teóricos (viejos y nuevos) consistentes y que sólo pueden objetarse una vez que se toman en cuenta las limitaciones institucionales del Estado para aplicar eficazmente las políticas industriales.

En la versión más simplificada de la teoría neoclásica se considera que todos los sectores son equivalentes. En este marco, la política óptima es la del libre comercio, que permite aprovechar al máximo las ganancias de la especialización internacional. A la inversa, las políticas selectivas distorsionan el modelo de ventajas comparadas y reducen el bienestar. Con análisis más complejos, sin embargo, es posible encontrar argumentos teóricos en favor del desarrollo de políticas selectivas:

1) Incluso en la teoría neoclásica la existencia de fallas de mercado puede dar lugar a argumentos para el desarrollo de políticas industriales y comerciales selectivas.<sup>33</sup> Como nume-

32. Y. Rhee, "Managing Entry into International Markets: Lessons from the East Asian Experience", *The World Bank Industry and Energy Department*, Working Paper, núm. 11, 1989.

33. La literatura sobre la teoría de las distorsiones internas que aquí se aborda es muy amplia. Un texto esclarecedor es el de M. Corden, *op. cit.*, y una discusión resumida aparece en A. Martirena-Mantel,

rosas fallas de mercado (externalidades, indivisibilidades, imperfección de los mercados de crédito, etc.) afectan diferencialmente a los sectores productivos, el modelo de especialización internacional resultante de una política de libre comercio puede no ser el óptimo.<sup>34</sup>

Mientras que las políticas óptimas pueden presentar un carácter formalmente neutral (por ejemplo, medidas para superar fallas en los mercados de capitales), los instrumentos de segundo mejor probablemente deban asumir un carácter selectivo (protección más alta a los sectores —con predominio de PYME, con mayor riesgo tecnológico, etcétera— más sensibles a la falta de créditos).

2) Otro argumento muy conocido y vapuleado es de la industria infantil. La discusión neoclásica más rigurosa limitó severamente la validez de este argumento, vinculándolo a la existencia de ciertas fallas de mercado asociadas fundamentalmente a imperfecciones en los mercados de capitales.<sup>35</sup> El levantamiento de los supuestos simplificadores de la teoría tradicional ha dado lugar a otras corrientes teóricas que han retomado y potenciado la línea de pensamiento implícita en el argumento de la industria infantil, a la que nos referiremos brevemente a continuación.

3) La nueva teoría del comercio internacional (NTCI) parte del levantamiento de los supuestos de competencia perfecta y rendimientos constantes a escala.<sup>36</sup> Esto da lugar a una clara diferenciación entre los sectores productivos en el comercio internacional, en tanto que algunos sólo ofrecen rendimientos normales y otros rentas monopólicas.

Adicionalmente, se plantea que la principal fuente de productividad relativa en los sectores con rentas monopólicas no se encuentra en la dotación factorial de la nación sino en la capacidad de sus habitantes para instalar determinadas industrias y

"Distorsiones domésticas y ordenamiento óptimo de políticas comerciales en la economía abierta", *Desarrollo Económico*, núm. 108, enero-marzo de 1988.

34. Esta utilización de la política comercial como instrumento de segundo mejor desempeña un papel central en la justificación teórica de aranceles escalonados (y no uniformes) conforme a su grado de elaboración. El argumento sería que las distintas distorsiones que afectan a la producción de bienes (costos de transporte de materias primas, impuestos distorsionantes, etcétera) aumentan su incidencia a medida que se acumulan las etapas productivas. En este sentido se plantea que una estructura arancelaria escalonada puede llegar a restablecer un modelo neutral de incentivos. Fundación UIA, *La política comercial externa*, cuaderno núm. 5, 1994.

35. A. Martirena-Mantel, *op. cit.*

36. J. Brander, "Rationales for Strategic Trade and Industrial Policy", en P. Krugman (ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Trade*, MIT Press, Cambridge, 1987; J. Brander y B. Spencer, "Tariffs and the Extraction of Foreign Monopoly Rents under Potential Entry", *Canadian Journal of Economics*, núm. 14, 1981; E. Helpman y P. Krugman, *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition and the International Economy*, MIT Press, Cambridge, 1985, y G. Grossman, "Strategic Export Promotion: A Critique", en P. Krugman (ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Trade*, MIT Press, Cambridge, 1987.



alcanzar las escalas más convenientes en ellas. El modelo de especialización incorpora, de esta manera, un elemento aleatorio o arbitrario<sup>37</sup> que puede estar vinculado a la existencia de políticas comerciales (protección arancelaria, subsidios de exportación, etcétera) que favorezcan a las empresas monopólicas nacionales.<sup>38</sup>

En los países con mercados pequeños, como Argentina (sin empresas lo suficientemente grandes como para alterar las reglas de la competencia estratégica internacional), aún se pueden aplicar políticas comerciales en los sectores con rendimientos normales que utilizan economías de escala indirectas vinculadas, por ejemplo, al transporte y a la comercialización internacional.<sup>39</sup> Si bien las derivaciones pro intervencionistas han sido ampliamente criticadas por varios autores (muchos de la misma escuela),<sup>40</sup> se tiende a aceptar que las políticas comerciales estratégicas pueden afectar el modelo de comercio internacional, lo que supone importantes implicaciones en términos de las negociaciones internacionales.

4) Otras corrientes teóricas han destacado el papel del cambio tecnológico. Entre las mismas sobresalen los autores “neoschumpeterianos” y aquellos vinculados a las nuevas teorías del crecimiento económico.<sup>41</sup> Estas corrientes plantean (sobre todo la neoschumpeteriana) una nueva fuente de heterogeneidad entre los sectores al señalar que el desarrollo tecnológico no es exógeno ni homogéneo entre ellos. Por un lado, algunos sectores muestran mayores innovaciones tecnológicas, lo que les proporciona tasas más altas de incremento de la productividad y la posibilidad de apropiarse de rentas “schumpeterianas” en el comercio internacional. Por otro lado, ciertos sectores asumen el papel de estratégicos debido a las fuertes externalidades que transmiten al resto de la estructura productiva, en términos de difusión de la innovación tecnológica.

En lo que toca a las implicaciones de política estos aportes tienen dos lecturas posibles. En primer lugar, desde la óptica de la teoría neoclásica, los argumentos mencionados podrían asimilarse planteando que los sectores tecnológicamente más avan-

37. P. Krugman, “La nueva teoría...”, *op. cit.*

38. J. Brander, *op. cit.*

39. P. Krugman, “La nueva teoría...”, *op. cit.*

40. Los ejes de las críticas son: la imposibilidad de conocer a ciencia cierta las políticas más adecuadas; la posibilidad de represalias (unilaterales o provenientes de la aplicación de las normas del GATT) que pueden conducir a una situación peor que la inicial, y la falta de autonomía de los gobiernos para contrarrestar presiones corporativas de los cabilderos (G. Grossman, *op. cit.*). Adicionalmente, se plantea que las políticas estratégicas orientadas a empresas determinadas (con el objetivo de crear “campeones nacionales”) pueden contribuir a profundizar las imperfecciones competitivas del mercado.

41. Una instructiva compilación de las ideas del primer grupo de autores se puede encontrar en G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg y L. Soete (eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Frances Pinter, Londres, 1988. Entre los segundos, son ampliamente conocidos los trabajos precursores de P. Romer, “Increasing Returns and Long-Run Growth”, *Journal of Political Economy*, núm. 94, 1986, y R. Lucas, “On the Mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, núm. 22, 1988.

zados muestran fallas de mercado más pronunciadas que el resto de la economía.<sup>42</sup>

La segunda lectura posible rescata el hecho de que, al igual que en los sectores con rendimientos crecientes, la ventaja competitiva en los sectores tecnológicamente avanzados no surge de manera principal de las dotaciones factoriales sino de los esfuerzos públicos y privados para desarrollar la capacidad de innovación tecnológica en áreas específicas. Las políticas públicas industriales y comerciales dirigidas a los sectores de punta adquieren, pues, un carácter estratégico, dado que permiten apropiarse de los beneficios extraordinarios que generan estos sectores.

En un marco en el que las variables macroeconómicas (precios relativos) no se ajustan automáticamente a fin de restablecer el pleno empleo,<sup>43</sup> es factible utilizar la política industrial para fomentar el desarrollo o incrementar los niveles de competitividad de sectores intensivos en trabajo. Se trata de apuntar a que los recursos humanos que han quedado desempleados y sobre los que pende la amenaza de una obsolescencia permanente se reincorporen al circuito productivo. La especialización resultante, lejos de ser “incorrecta” como argumentaría el paradigma neoliberal, sólo es uno de los tantos equilibrios posibles cuando las ventajas comparativas se construyen y no sólo se heredan.<sup>44</sup>

#### POLÍTICA INDUSTRIAL EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Junto con los procesos de estabilización macroeconómica y apertura comercial unilateral, algunos países de la región han avanzado en los últimos años en la formación de espacios económicos regionales y ello merece un lugar destacado en la agenda de política industrial. En efecto, la ampliación del mercado y la complementación productiva abren nuevas oportunidades para lograr las economías de escala y la especialización que permitan alcanzar mayores niveles de competitividad internacional en sectores no tradicionales. Sin embargo, la integración regional ofrece ganancias potenciales pero no determina su magnitud ni la forma en que se distribuirán entre los países socios. Una de las condiciones para que todos los países socios alcancen los mismos beneficios potenciales del proceso de integración es que se logre la convergencia o, incluso, la coordinación de las políticas industriales nacionales.

42. Ejemplo de este tipo de fallas son: las vinculadas con la creación de capital humano (que es utilizado con intensidad diferencial por los distintos sectores) y las relacionadas con el mercado de capitales (que sesga en contra de proyectos de riesgo tecnológico y de largo tiempo de maduración, etcétera).

43. Ya sea por las rigideces comentadas o porque los niveles de equilibrio del salario real caen por debajo de un mínimo socialmente aceptable.

44. Este tipo de políticas resulta esencial en el campo de la reestructuración productiva en escala regional, donde muchas regiones quedan fuera del circuito económico debido a que sus especializaciones tradicionales son desplazadas por las importaciones.

Las políticas que deben converger son aquellas que pueden generar "asimetrías" artificiales en las condiciones competitivas entre las naciones. Se trata, básicamente, de las políticas que buscan captar beneficios en el marco de "juegos de suma cero" (es decir, situaciones donde lo que un país gana, resulta en una pérdida equivalente o mayor para los restantes socios comerciales). Esto es, las políticas dirigidas a:

1) Otorgar incentivos diferenciales tendientes a consolidar la situación de los sectores productivos. En particular para modificar el modelo de especialización intrarregional a base de promover los sectores que presentan un mayor interés (básicamente por generar externalidades o retornos supranormales).

2) Atraer al territorio nacional inversión extranjera directa dirigida a abastecer el mercado regional desde alguno de los países socios.<sup>45</sup>

Si bien estas problemáticas no se presentan exclusivamente en procesos de integración (de allí que se les haya incluido en el GATT), en escenarios de libre comercio regional la sensibilidad de las respuestas del sector productivo ante las diferencias de incentivos regulatorios puede ser mucho mayor. Es preciso, entonces, asegurar una adecuada convergencia de las regulaciones para generar "reglas del juego equitativas".

Para lograr dicha convergencia, la literatura especifica dos opciones: la competencia institucional y la armonización. En la primera no se desarrollan acuerdos de armonización sino que el mercado (mediante las decisiones de inversión y localización del sector privado) "selecciona" las regulaciones más eficientes y las demás naciones se ven obligadas a adaptar su marco normativo para no sufrir una sangría de recursos productivos. Sin embargo, este mecanismo no necesariamente asegura que las regulaciones alcanzadas de esta manera sean las más eficientes. Ello será tanto más probable cuanto mayor componente "estratégico" incluyan las políticas de cada país.

La interacción de las políticas estratégicas nacionales puede asimilarse a un juego de "dilema del prisionero". En este caso el método de la competencia institucional puede llevar a que ambas naciones intervengan ofreciendo distintos incentivos (y llegar al límite de una guerra de subsidios), lo que termina transformándose en el marco regulatorio más conveniente para el sector privado involucrado. Sin embargo, éste no es el mejor resultado desde una óptica social. Los incentivos que al final se acuerden pueden afectar el frente fiscal de las naciones o distorsionar irracionalmente sus precios relativos. En ese sentido, cabe señalar que la solución óptima del dilema del prisionero es aquella en la que existe un acuerdo entre las partes para no intervenir estratégicamente. En otras palabras se trataría de una armonización explícita de las regulaciones que asegure que se eliminarán los incentivos "estratégicos".<sup>46</sup>

45. En ambos casos dichas políticas pueden adoptar formas muy diferentes, desde las exenciones impositivas hasta las tarifas de insumos subsidiadas.

46. Esto es muy claro en el caso de la puja por atraer al territorio nacional las inversiones directas que ya se han asignado a la región pero que buscan el mejor lugar de localización. En este caso cualquier incentivo que se otorgue constituye únicamente un beneficio adicional

En el caso de la industria automovilística se puede apreciar, por ejemplo, que la decisión de Brasil de ofrecer incentivos especiales a las inversiones que se dirijan hacia sus regiones más atrasadas (nordeste, centro y este) y la amenaza de Argentina de tomar medidas de compensación, evidencian un mecanismo implícito de competencia institucional por el que las empresas automovilísticas de la región terminarán gozando de incentivos mucho mayores de los que se podría justificar de contarse con un adecuado modelo de armonización de políticas.

Ahora bien, las políticas industriales activas, tal como se ha examinado en los apartados anteriores, no plantean, exclusivamente, "juegos de suma cero". Las políticas para fomentar la expansión de los sectores con economías de escala o que presentan importantes externalidades tienen componentes tanto de suma cero (competencia intrarregional) como de suma positiva (en las que cada país obtiene beneficios independientes de las pérdidas de los países socios).

Como se tiene un componente estratégico hay que armonizar las regulaciones. Pero como también existen beneficios sociales de la política industrial, la armonización no necesariamente debe buscar la eliminación de las intervenciones sino un acuerdo sobre el tipo de instrumentos que habrá que utilizar y los márgenes de beneficio que se concederán, de manera que las políticas nacionales no generen asimetrías artificiales entre las dos naciones.<sup>47</sup>

Ahora bien, la agenda de política industrial de un espacio regional integrado no se agota con la convergencia (por la vía de la competencia institucional o de la armonización explícita), sino que en muchos casos requiere avanzar un paso más hacia la coordinación de las políticas industriales.

El caso más importante es el de las políticas industriales dirigidas a solucionar fallas de coordinación. En un espacio regional en formación es muy probable que se desarrolle una alta interdependencia intrazonal entre las nuevas inversiones o las decisiones de restructuración. En estos casos, la armonización no basta: se hace necesaria una política industrial regional que apunte a coordinar las decisiones tomadas por los agentes privados de las distintas naciones.

Aquí se incluyen tanto políticas de carácter defensivo (como las políticas regionales orientadas a reducir la capacidad instalada) como ofensivo (coordinación de nuevas inversiones o procesos de restructuración que busquen generar economías de especialización y complementación). Se incluyen, además, todas las políticas tendientes a profundizar la integración a base de eliminar todas las distorsiones de mercado que impiden el eficaz funcionamiento de un mercado unificado: desarrollo de las

para las empresas, sin ninguna contraprestación en términos de mayores inversiones.

47. Es importante destacar que este género de políticas incluye los instrumentos de defensa de la competencia que implican tanto juegos de suma positiva (por sus efectos positivos en la economía de cada nación) como de suma cero (debido a que el relajamiento de las reglas de competencia en un país puede generar ventajas artificiales para las empresas allí radicadas).

infraestructuras regionales de transporte y comunicación, reducción de los problemas de información sobre los mercados de los países socios, rondas empresariales de negocios, etcétera.

Por último aparecen las áreas de intervención en las que no existen (o son menores) ni las interdependencias estratégicas, ni las fallas de coordinación. Tal es el caso de las políticas hacia las PYME, la forma en que se gestiona la interacción del aparato científico-tecnológico con los sectores productivos, etcétera. En estos casos es conveniente emplear el criterio de competencia institucional como mecanismo de generación y difusión continua de alternativas originales en la formulación institucional de la política industrial. Sin embargo, dados los mayores costos de información que enfrentan las PYME también se hace necesario desarrollar de manera coordinada políticas que alienten las relaciones entre PYME de los países socios (como lo evidencia la experiencia europea en el armado de redes intrarregionales de este tipo de empresas).

En resumen, cuando las naciones inician procesos de integración regional ya no es posible analizar la política industrial a partir de fundamentos exclusivamente nacionales. En la agenda empiezan a cobrar importancia los problemas de armonización de políticas industriales (en los casos en que se aprecia alguna interacción estratégica en juegos de suma cero) y de su coordinación (en los casos en que aparecen beneficios potenciales de una política conjunta).

### LAS LIMITACIONES INSTITUCIONALES


A pesar de que los análisis teóricos comentados tienden a justificar el empleo de políticas comerciales e industriales activas, no existe en la práctica un consenso sobre su conveniencia. Ello es así porque se plantean réplicas que apuntan básicamente a cuestionar la capacidad de las oficinas públicas para formular, aplicar y controlar de manera eficaz las políticas teóricamente óptimas (en especial las de carácter selectivo). En general, se señalan tres tipos de problemas: la incapacidad del sector público para contar con toda la información necesaria, las ineficiencias propias de los aparatos administrativos públicos y la generación de conductas perversas en el sector privado ligadas a la búsqueda improductiva de rentas.<sup>48</sup>

Si bien no es el propósito de este trabajo analizar en profundidad esa problemática, hay algunos elementos de juicio que es importante tener en cuenta al evaluar la conveniencia de desarrollar políticas comerciales activas.

En primer lugar, conviene no caer en los reduccionismos extremos que plantean que el Estado puede hacerlo todo, que las fallas burocráticas son más importantes que las del mercado y que por tanto no conviene hacer nada. La capacidad administra-

tiva y la autonomía del Estado no son datos exógenos, sino que pueden ser modificados por las propias políticas públicas. En efecto, en algunos estudios de organismos internacionales se empieza a reflejar la necesidad de fortalecer (administrativa y presupuestariamente) a las instituciones públicas encargadas de la política comercial, industrial y tecnológica, para convertirlas en instrumentos de intervención, si bien no óptimos, sí por lo menos adecuados.<sup>49</sup>

Los casos exitosos de intervención muestran que es posible reducir considerablemente el peso de las fallas burocráticas. El fortalecimiento de las instituciones públicas no sólo contribuye a explicar los resultados tan diferentes que alcanzaron en el pasado los países asiáticos en relación con los de América Latina, sino también aparece como un condicionamiento y un desafío para la futura evolución de estas últimas economías.

En segundo lugar, las dificultades para una intervención pública eficaz no son las mismas en todos los campos. Es ampliamente aceptado que, en contraste con las políticas microeconómicas selectivas, las horizontales ofrecen menores dificultades para que se obtenga la información necesaria y para que los intereses privados influyan en las acciones de las oficinas públicas. A su vez, parece que las políticas específicas que se aplican en sectores con una estructura de mercado más competitiva (fundamentalmente en aquellos en que predominan las PYME) son más fáciles de mantener bajo control que las que se dirigen a sectores muy concentrados con gran capacidad de cabildeo. 

### Bibliografía adicional

- Amsden, A., *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Nueva York, 1989.
- Dollar, D., *Technological Differences as a Source of Comparative Advantage*, American Economic Association, Papers and Proceedings, mayo de 1993.
- Dornbusch, R., "Policy Options for Free Trade: the Case for Bilateralism", en Lawrence y Schultze (eds.), *An American Trade Strategy: Options for the 1990's*, The Brookings Institution, Washington, 1990.
- Grossman, G., y E. Helpman, *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge, 1991.
- Krueger, A., "Free Trade is the Best Policy", en Lawrence y Schultze (eds.), *An American Trade Strategy: Options for the 1990's*, The Brookings Institution, Washington, 1990.
- Porta, F., "Los bienes de capital y el Mercosur", *Realidad Económica*, núm. 122, 1994.
- Tyson, L. D., "Managed Trade: Making the Best of the Second Best", en Lawrence y Schultze (eds.), *An American Trade Strategy: Options for the 1990's*, The Brookings Institution, Washington, 1990.

48. Véanse, para este tipo de argumentos, G. Grossman, *op. cit.*; M. Porter, *op. cit.*, y la literatura sobre la sociedad que persigue las ganancias, entre cuyos autores destaca A. Krueger, "The Political Economy of the Rent Seeking Society", *American Economic Review*, vol. 64, 1974.

49. Office of Technological Assessment, *Making Things Better. Competing in Manufacturing*, Congreso de Estados Unidos, Washington, 1990, y F. Najmabadi, S. Banerji y S. Lall, *World Bank Support for Industrialization in Korea, India, and Indonesia*, World Bank, Operations Evaluation Department, Washington, 1992. y CEPAL, *op. cit.*