



Distribución Limitada
LC/BUE/L.159
Agosto 1997

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Oficina en Buenos Aires

**CONSIDERACIONES ECONOMICAS SOBRE
LA POLITICA INDUSTRIAL.**

Bernardo Kosacoff
Adrián Ramos

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 76

Este trabajo fue realizado en el marco de un proyecto de asistencia técnica entre la CEPAL y el CEP (Centro de Estudios para la Producción) de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Ministerio de Economía y Obras Públicas, coordinado por Bernardo Kosacoff. Las opiniones de los autores son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la Organización.

RESUMEN

En la década de los años noventa se generó un replanteo de las políticas industriales, que difícilmente encuentre una respuesta en la reproducción de los instrumentos y el marco institucional de la etapa de sustitución de importaciones. El objetivo del presente trabajo es estudiar el marco conceptual necesario para pensar la política industrial tanto en el escenario de los países industrializados como en las economías de desarrollo industrial intermedio.

En este informe se revisa el rol del estado en una economía de mercado como uno de los temas más controvertidos de la teoría económica. En este marco se incluye la evaluación de los posibles beneficios de desarrollar políticas industriales. En primer lugar, el análisis se ubica en el marco de la intensificación de la competencia entre empresas pertenecientes a los países altamente industrializados.

A continuación, se indagan las causas de desempeños muy desiguales entre los países semiindustrializados. El centro de atención es la discusión sobre política industrial y su vinculación con la noción de capacidades tecnológicas para explicar los distintos desarrollos industriales y tecnológicos, con tres visiones alternativas sobre el rol de la política industrial: la visión "neoclásica", la visión "market friendly" y la visión "estructuralista". En particular se analiza la evolución del debate en el Banco Mundial y la CEPAL y se reseña la reevaluación de la experiencia de los países del este asiático.

El trabajo considera la consistencia del marco macroeconómico como condición para la implementación de la política industrial. En particular debe destacarse la necesidad de que estas políticas sean: explícitas, activas, y de la mayor generalidad y neutralidad posibles. Asimismo se deben privilegiar todas aquellas acciones que tengan mayores efectos propulsores y difusores de externalidades positivas sobre la economía en su conjunto. El planteamiento de una política explícita está asociado, necesariamente, a una evaluación social ex-ante y ex-post, a la cuantificación de las transferencias, a tener una total transparencia, a estar nítidamente explicitados y cuantificados los objetivos, así como, tener una secuencia temporal claramente especificada y con promociones preferentemente decrecientes en el tiempo. Esto significa contar con un sistema de premios, pero también, con la existencia de un sistema de castigos, en la medida que no se alcancen los objetivos comprometidos. En una situación en la cual los problemas económicos se unen con la fragilidad institucional, no es necesario "retomar al mercado" sino "construir el mercado". Esto significa, actuar sobre las instituciones de la vida colectiva y proveer la capacidades que permitan a la mayoría de los sujetos tomar parte en forma efectiva de la misma.

Un régimen de política industrial provee mecanismos de coordinación faltantes en una economía de mercados libres. Como mecanismo de coordinación, la política industrial puede ser más eficiente en un contexto donde la interdependencia y la especificidad de los activos es importante. La política industrial debe ayudar a la coordinación del cambio económico, a fomentar la experimentación y a preservar la diversidad. En el mundo real muchos cambios involucran decisiones interdependientes. La lógica de la política industrial puede ser considerada separando el rol que juega dentro de dos dimensiones distintas: una dimensión estática y otra dinámica. En ambos casos la función de la política industrial es la misma: evitar fallas de coordinación.

INDICE

I. Introducción	1
II. El debate de la política industrial.....	3
i. Teorías de la intervención gubernamental.	3
ii. El planteo en los países desarrollados.	5
iii. El caso específico de los países en desarrollo..	17
iv. El debate del Banco Mundial.	30
III. Reflexiones finales.	36
Anexo	

CONSIDERACIONES CONCEPTUALES SOBRE POLITICA INDUSTRIAL

I. Introducción

Las nuevas condiciones de Argentina, en particular en el marco de la estabilización y de la apertura de su economía, son aceptadas como necesarias, pero no suficientes para el sustento del desarrollo de largo plazo, que requiere de respuestas de crecimiento y de una nueva especialización del país. El reconocimiento de la existencia de mercados imperfectos y de la debilidad de las 'instituciones' para inducir el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas, generó un replanteo de las políticas industriales, que difícilmente encuentre una respuesta en la reproducción de los instrumentos y el marco institucional de la etapa de sustitución de importaciones (SI). El desafío es el mismo del pasado, pero las condiciones internacionales y domésticas tienen una historia y un punto de partida diferente.

El contexto internacional está viviendo una nueva fase de la internacionalización caracterizada por la creciente globalización de los mercados reales y financieros. La intensificación de la competencia, a nivel de países, sectores y empresas, es uno de los rasgos centrales en el cual se desenvuelve la nueva división internacional del trabajo. La interrelación entre el nuevo patrón de comercio internacional y los nuevos modelos tecnoproductivos que caracterizan a los países más desarrollados está influenciada por la creciente importancia que están adquiriendo la calificación de los recursos humanos y la base científico- tecnológica, como sustento del desarrollo de nuevas capacidades competitivas.

En este nuevo escenario internacional adquieren una nueva dimensión los procesos de conformación de bloques y nuevas formas de integración regional, que se articulan complementariamente con el escenario antes descrito. En el caso particular de la economía argentina los avances en el proceso de integración en el Mercosur y la creciente apertura de la economía van gestando un tránsito desde una economía básicamente semicerrada, como lo era la economía argentina en el pasado, a una economía relativamente pequeña y crecientemente abierta, redefiniendo su participación en los procesos de integración y globalización.

Este difícil tránsito no empieza de la nada. Tiene su punto de partida en un largo sendero evolutivo en el cual se fueron desarrollando capacidades tecnológicas. Argentina tiene más de un siglo de industrialización. La misma presentaba deficiencias a nivel microeconómico en términos de tamaño de plantas y escasas capacidades de especialización; asimismo hubo desequilibrios macroeconómicos muy fuertes en términos de la posición deficitaria del sector externo o de fuertes costos fiscales asociados con el desarrollo de la industrialización. Pero, a pesar de todos esos problemas, se fue generando

simultáneamente con la producción de bienes industriales una gran cantidad de capacidades tecnológicas, de calificación de recursos humanos, de desarrollos empresariales e institucionales, que constituyen un punto de partida que pocas sociedades pueden exhibir. Es a partir de esta historia, con sus marchas y contramarchas, que la Argentina tiene por delante el desafío de pasar a las cadenas de mayor valor agregado, superando sus limitaciones y potenciando sus capacidades acumuladas.

El proceso de industrialización en el país encontró su máximo esplendor en la última fase de la sustitución de importaciones. La industria como motor de crecimiento y generador de empleo estaba apuntalada por un diseño de política industrial que visto desde la perspectiva tenía en la restricción externa su primer condicionante y al mismo tiempo su desafío de superarlo. Los instrumentos que se planteaban estaban circunscriptos por una parte al manejo de la política arancelaria, y en segunda instancia por los mecanismos de financiamiento tanto para el capital de trabajo como para incentivar los procesos de inversión. En forma estilizada se observa una secuencia, fundada en el desarrollo de las capacidades empresariales y tecnológicas en general, en el cual la SI avanzaba desde los procesos tecnológicos más sencillos y más difundidos en dirección a las actividades de complejidad tecnoproductiva más sofisticada, viabilizado en muchos casos a partir de la radicación de filiales de empresas transnacionales.

El replanteo de la necesidad de desarrollar una estrategia competitiva, que cuente con una articulada política industrial, para fortalecer una nueva especialización del país tiene, en este sentido, un marco muy distinto del pasado. De esta forma, la definición de políticas industriales para una economía en transformación de tamaño relativamente pequeño y con la necesidad de reestablecer el funcionamiento del sistema económico, que requiere que los procesos de estabilización se fundamenten en los cambios estructurales, será sin lugar a dudas muy distinta a la del modelo sustitutivo. La misma será mucho más compleja, con requerimientos sectoriales, regionales y empresariales mucho más específicos y el diseño de una ingeniería institucional que debe "aggiornarse" a los cambios domésticos e internacionales señalados. Uno de sus principales objetivos debería ser reducir la incertidumbre, para permitir una mejor evaluación de los agentes económicos -en particular las Pymes- de los escenarios en los cuales deben desplegar sus estrategias.

En este marco, el objetivo del presente trabajo es replantearse el marco conceptual necesario para pensar la política industrial en las condiciones que actualmente enfrenta el país. Sin embargo, los problemas planteados no son exclusivos de Argentina, y tanto en el escenario de los países más industrializados como en las economías de desarrollo industrial intermedio el debate tiene matices muy similares.

II. El debate de la política industrial

i. Teorías de la intervención gubernamental.

El rol del estado en una economía de mercado ha sido uno de los temas más controvertidos de la teoría económica. En este marco se incluye la evaluación de los posibles beneficios de desarrollar políticas industriales. Ha-Joon Chang¹/ reseña la literatura sobre la intervención gubernamental, organizándola en cuatro grupos:

1) EFICIENCIA: corresponde a la literatura de las "fallas de mercado" o de la economía del bienestar. Analiza las fallas de los mecanismos de mercado en igualar los costos y los beneficios sociales y privados y señala las políticas correctivas a través de la intervención estatal. Hay tres grupos de argumentos:

a) BIENES PÚBLICOS: La característica que los define es la "no-exclusión", es decir que una vez que un bien público es suministrado a alguien que pagó por ello, también lo es para los demás debido a que no es económicamente factible excluir a aquéllos que no han pagado por el servicio. Algunos autores señalan la "no rivalidad en el consumo" que ocurre cuando el consumo de uno no reduce el de los demás. Sin embargo, esto también puede ocurrir aun si existen los medios para excluir a otros individuos (los llamados `bienes club'). El problema del bien público es fundamentalmente uno de derechos de propiedad. Debido a estas características existe siempre un incentivo a no demostrar las preferencias por este tipo de bienes, por lo tanto, es probable que su oferta sea menos que la óptima; entonces, el estado debe intervenir colocando impuestos y proveyendo los bienes públicos con esos ingresos.

b) MERCADOS NO COMPETITIVOS: La existencia de economías de escala y/o conductas colusivas puede resultar en estructuras de mercados no competitivas. Cuando prevalecen monopolios u oligopolios en el mercado, la cantidad de bienes suministrados es menor que en un contexto competitivo. Entonces, el estado debe intervenir para garantizar la producción óptima. Existen también razones no basadas en la eficiencia para regular los monopolios, por ejemplo, debido a que conducen a la concentración del poder económico y político en manos privadas que no están sujetas a un control democrático. Algunas medidas aplicadas son la legislación antitrust o la propiedad pública de las empresas.

c) EXTERNALIDADES: Las externalidades existen cuando hay efectos derrame desde la actividad de un individuo a las de otros, provocando una discrepancia entre la estructura de costos y beneficios privados y sociales. En principio es posible solucionar el problema definiendo en forma más precisa los derechos de propiedad y realizando negociaciones

¹/ Chang, Ha-Joon: **The Political Economy of Industrial Policy**; St. Martin's Press; 1994.

entre las partes. Sin embargo, en muchos casos, es económicamente imposible debido a los altos costos de transacción que implica este proceso. En éstos, se justifica la intervención gubernamental para asegurar la provisión de bienes con externalidades en cantidades socialmente óptimas.

2) MORALIDAD: El estado como representante de los miembros de una sociedad puede intervenir en el mercado, si es necesario a costa de la eficiencia. El argumento moralista toma dos formas: a) el estado puede intervenir en la provisión de "merit goods" que son aquellos bienes cuya provisión la sociedad (a diferencia de las preferencias del consumidor individual) desea alentar o, en el caso de los "demerit goods", impedir; b) la intervención gubernamental puede, también, estar justificada si la sociedad cree que las transacciones de mercado no son moralmente aceptables en algunas áreas (por ejemplo, donación de sangre y servicio de policía). Sobre la base del individualismo metodológico y su político-filosófica contraparte, el contractarismo, se señalaba que cualquier intervención gubernamental, excepto algunas funciones mínimas, es ilegítima debido a que viola la libertad individual como valor último en la sociedad humana. Por lo tanto el "liberalismo" es estar preparado a resignar eficiencia económica en favor de la libertad individual donde tal conflicto aparece.

3) INTENCION: La literatura de la economía política ha criticado el enfoque de las fallas de mercado debido a que asume que la intención o el objetivo del estado es servir al bienestar general. Existen tres tipos de argumentos que cuestionan este supuesto:

a) El estado autónomo: El estado puede actuar como una entidad con una función objetivo propia que es distinta a la de la sociedad en su conjunto.

b) Los grupos de interés: Ve al estado como un escenario dentro del cual grupos de interés económico o movimientos sociales normativos luchan o se unen para dar forma a la toma de decisiones de política pública sobre las asignaciones de beneficios entre los grupos demandantes. Los grupos más poderosos serán más capaces de afectar las decisiones del estado, por lo que las políticas económicas los favorecerán.

c) "Self-seeking-bureaucrats approach": Se basa en el postulado que los funcionarios públicos no son diferentes, en ningún sentido, de otros individuos que buscan alcanzar sus propios intereses. Debido a que los funcionarios obtienen beneficios de los salarios más altos que perciben y del mayor poder que tenga su propio departamento, es racional que maximicen el presupuesto de sus oficinas, en vez de optimizar el producto social. Por lo tanto, los funcionarios públicos producirán bienes y servicios bajo provisión estatal en una cantidad mayor que la socialmente óptima.

4) HABILIDAD: El supuesto de un estado omnipotente ha sido cuestionado por la literatura

de las fallas de gobierno. Existen dos argumentos:

a) El argumento de la información, que señala que el estado puede recolectar y procesar toda la información relevante para la corrección de fallas de mercado sólo a un costo que es mayor que los beneficios obtenidos. Tiene dos partes: i) información insuficiente, ii) asimetría de información (problema del agente y el principal) dentro del estado y entre el estado y las entidades a las cuales se dirigen las políticas.

b) El argumento del "rent seeking", que señala que la intervención gubernamental genera derroches adicionales que pueden más que compensar los beneficios que producen. Señala que la intervención incurre en costos que no son sólo los tradicionales "deadweight losses" sino que también provoca que haya recursos que se dirigen a actividades improductivas para capturar las rentas generadas por la intervención. Esta literatura realza el punto que los resultados combinados de maximizaciones individuales pueden diferir profundamente según el marco institucional.

El debate sobre las fallas de gobierno ocupa un lugar central en la literatura sobre la política industrial. Este elemento determinará en gran medida el resultado de las políticas adoptadas. H. Shapiro y L. Taylor^{2/} efectúan una revisión de los argumentos, asumiendo las dificultades existentes, pero al mismo tiempo relevando las evidencias en las cuales ha sido posible desarrollar intervenciones.

ii. El planteo en los países desarrollados.

En la década de los ochenta la intensificación de la competencia entre empresas pertenecientes a los países altamente industrializados que incursionaban en actividades consideradas "high tech" derivó en un replanteo sobre la conveniencia, o no, de intervenciones gubernamentales con el objetivo de inducir el patrón de industrialización. Por un lado, los proponentes de política industrial señalaban que la performance en los sectores dinámicos de la economía dependía de las ventajas comparativas "creadas" por la ayuda gubernamental. Por otro lado, sus oponentes negaban tales argumentos haciendo referencia a la "mano invisible" que haría que los recursos se asignaran en los usos más deseables.

En un artículo presentado en el marco de la OECD, Gene Grossman^{3/} realiza una

^{2/} Shapiro, H. y Taylor, L.: **The State and Industrial Strategy**; World Development, Vol. 18, # 6. 1990.

^{3/} Grossman, G: **Promoting new industrial activities: a survey of recent arguments and evidence**; OECD Economic Studies; 14: 87-125; 1990.

adecuada síntesis de los argumentos conceptuales y de las evidencias empíricas que aportan a las posiciones contrapuestas sobre la promoción de nuevas actividades. Desarrolla un marco para el análisis de las intervenciones gubernamentales a partir de la economía del bienestar, comparando los beneficios generados por una industria promocionada con relación a aquellos que podrían haber sido creados si tales recursos se hubieran asignado a otro lugar de la economía.

De este modo, distingue tres componentes del superávit generado por la industria:

1) **superávit del productor:** es el exceso del valor del producto de una industria sobre el costo de oportunidad de los recursos utilizados en la producción; 2) **superávit del consumidor:** es el exceso de la utilidad que deriva el consumidor de la compra de una cierta cantidad de un bien sobre el costo de tal adquisición; 3) **superávit del gobierno:** es el exceso de ingresos que recoge desde la industria sobre los subsidios que paga⁴.

⁴/ El superávit de la industria es: $W = n [(p+z)x - S(x)] - n(f-v) + [U(c) - pc] - (p-p^*)e - znx - nv$, donde, W : superávit total de la industria; n : número de firmas en la industria; x : nivel de producto de una firma local típica; p : precio pagado por los consumidores locales; z : subsidio por unidad de producto; $S(x)$: costo social de oportunidad de los recursos utilizados para producir x , neto de costos fijos de entrada; f : costo social de los recursos necesarios para entrar (se asumen iguales a los costos privados de entrada); v : subsidio de suma fija para inducir la entrada; c : nivel del consumo local; $U(c)$: utilidad por consumir una cantidad c del bien; p^* : precio internacional del producto en moneda local; $e = nx - c$: exportaciones netas (importaciones netas si es negativo)

Los primeros dos términos miden el superávit del productor. El tercer término es el superávit del consumidor. Los últimos tres reflejan los costos de los subsidios a la exportación (o los ingresos de las tarifas a la importación, si p es mayor que p^* y e es negativo), o subsidios a la producción, y de los subsidios para inducir la entrada que ayudan a cubrir los costos fijos, respectivamente. La intervención gubernamental altera algunas de las magnitudes que se encuentran en el lado derecho de la ecuación. El cambio total en W resulta de los cambios en las variables determinadas económicamente: $\Delta W = W_x \Delta x + W_n \Delta n + W_e \Delta e + W_{p^*} \Delta p^*$. Los términos de esta ecuación pueden ser expresados como la suma de siete componentes distintos: **1) Efecto captura de beneficios:** $n[p - m(x)] \Delta x$; donde $m(x)$ es el costo marginal privado. Proviene de mercados oligopólicos cuando las políticas inducen a las firmas a cambiar su nivel de producción. **2) Efecto externalidad:** $n[m(x) - s(x)] \Delta x$; donde $s(x)$ es el costo marginal social. Aparece cuando las políticas inducen un cambio en el uso de los recursos en situaciones donde el monto que las firmas pagan por sus insumos es distinto al costo de oportunidad social. **3) Efecto beneficios por ingresar:** $[px - M(x) - f] \Delta n$; donde $M(x)$ es el costo privado total de producir x unidades neto de los costos fijos de entrada f . Refleja el exceso de los beneficios operativos que obtienen las nuevas firmas inducidas por las políticas a ingresar sobre los costos privados de tal ingreso. **4) Efecto externalidad del ingreso:** $[M(x) - S(x)] \Delta n$; cuando el número de firmas en la industria cambia, este término mide hasta qué punto los costos privados de la producción de las nuevas firmas exceden los costos sociales. **5) Efecto volumen de comercio:** $(p - p^*) \Delta e$; los precios domésticos serán distintos a su costo de oportunidad (p^*) si existen políticas comerciales. Estas políticas que alteran el volumen de comercio tienen implicancias para la eficiencia, debido a que las decisiones locales se basan en precios que difieren del costo de

El autor formaliza este planteo determinando, por una parte, la base argumental del pensamiento más ortodoxo, que concluye con la crítica a toda forma de intervención para promover el desarrollo industrial^{5/}. Por otra parte, tal como se presenta en el esquema 1 (Ver Anexo) analiza los determinantes de algunas fallas de mercado (economías de escala, externalidades e imperfecciones en los mercados de capital y de bienes), señalando los efectos distorsivos sobre un mercado que actúa bajo los supuestos de la competencia perfecta. De esta forma, establece el rango de las posibles intervenciones y sintetiza las principales referencias teóricas y empíricas que fundamentan la promoción de nuevas actividades industriales.

Los argumentos planteados por Grossman, que justifican la intervención gubernamental selectiva, tendientes a lograr un incremento del bienestar social son complementarios y están claramente ejemplificados en el caso particular de los mercados

oportunidad. **6) Efecto términos de intercambio: e_p^*** ; refleja los beneficios que obtiene un país cuando sus exportaciones comandan un precio mayor en el mercado mundial, o cuando es capaz de importar a precios menores. Las políticas que inducen una expansión de exportaciones provocan generalmente una caída en el precio mundial del bien, y por lo tanto es un componente negativo del superávit. Aquellas políticas que restringen las importaciones imparten un efecto positivo si el país es significativo en relación a los mercados mundiales y afecta el precio internacional del bien importado.

7) Efecto superávit del consumidor: $[u(c)-p]_c$; donde $u(c)$ es la utilidad marginal del bien después de consumir c unidades. Mide la ganancia social de una expansión del consumo del bien en cuestión.

^{5/} El paradigma ortodoxo asume: ausencia de barreras a la entrada, firmas locales pequeñas que no pueden influir sobre el precio de mercado de sus productos, ausencia de externalidades, etc. Entonces, la libre entrada conduce a que los beneficios excedentes (aquellos que exceden los costos fijos necesarios para la entrada) sean cero. Los productores reciben $p+z$ por unidad de producto. Esto implica que $(p+z)x = M(x)+f$. Cada firma produce hasta que el costo marginal $m(x)$ iguala al precio $p+z$ que recibe. Los efectos se reducen a: 1) $-nz_x$ 3) $-zx_n$. El primero es negativo si existe un subsidio a la producción ($z>0$) para promover la expansión de las firmas. El segundo término también es negativo si se utiliza un subsidio a la producción para inducir la entrada ($_n>0$). Por los supuestos adoptados los efectos 2) y 4) desaparecen. También desaparece el efecto 7) puesto que cada consumidor selecciona un nivel óptimo de compras igualando el precio de la última unidad comprada a su utilidad marginal, $u(c) = p$. Si se utiliza un subsidio para estimular las exportaciones ($_e>0$), el precio doméstico p será mayor que p^* , y entonces el efecto 5) será negativo. Finalmente, si se utilizan subsidios a la exportación o producción, se expanden las ventas en los mercados mundiales, y por lo tanto cae el precio internacional p^* . Si el país es exportador neto del bien en cuestión ($e>0$), disminuye el bienestar nacional. **Por lo tanto, para las industrias exportadoras, subsidios a la producción o al comercio sólo generan componentes negativos en el análisis de los superávits. Es por ello, que la promoción industrial por cualquier tipo de intervención sólo reduce el bienestar.**

financieros en un reciente trabajo de J. Stiglitz ^{6/}. Este mercado es particularmente significativo para el sector industrial. Su validez general está aún mucho más reforzada por el actual contexto económico internacional, a partir de dos de sus características principales: 1) el proceso de globalización, uno de cuyos rasgos es la internacionalización de los mercados financieros; y 2) los procesos de apertura y reestructuración productiva, generalizados tanto en los países desarrollados como en los NICs, que se ven sensiblemente afectados por el buen funcionamiento de los mercados financieros.

Los mercados financieros esencialmente se vinculan con la asignación de recursos, por lo que se puede decir de ellos que constituyen el "cerebro" del sistema económico, el lugar central de la toma de decisiones. Debido a este rol es que la performance de los mercados financieros es tan importante: si ellos fracasan en llevar a cabo su cometido adecuadamente, no solamente sus beneficios serán menores que lo que hubieran sido, sino que la performance de todo el sistema económico puede dañarse. Stiglitz señala la existencia de siete fallas de mercado que pueden proveer los fundamentos para la intervención gubernamental en los mercados financieros.

1) Problemas de "bien público" del monitoreo. Los problemas que surgen a partir de las características de bien público de la información afectan al menos en dos contextos distintos a los mercados financieros. El primero se refiere a la información acerca de la solvencia de las instituciones financieras, la cual es obviamente de gran valor para los inversores (depositantes) quienes están considerando colocar sus fondos en una institución financiera en particular. Como en cualquier caso de bien público la oferta es subóptima, en particular, es subóptimo el esfuerzo invertido en el monitoreo de las instituciones financieras. El conocimiento por parte de un individuo de la inminente insolvencia de una institución financiera no se sustrae de lo que otro conoce (no rivalidad). Si a un individuo, de quien se sabe que tiene buena información sobre insolvencia bancaria, se lo ve depositando su dinero en un banco, o retirando sus fondos de otro banco, su acción incorpora considerable información para el resto. Si un individuo investiga para averiguar si el banco es en efecto solvente, otros individuos se beneficiarán simplemente al observar lo que hace (no exclusividad en el uso). El segundo se vincula con la información acerca del management de las firmas, debido a que afecta el riesgo y el retorno de las inversiones. Si un prestamista realiza acciones con el fin de reducir la probabilidad de "default" de una firma, por ejemplo monitoreando el 'management' más detalladamente, todos los prestamistas se benefician. Debido a que el monitoreo del 'management' de las empresas es un bien público, existe la posibilidad de invertir subóptimamente en ello.

2) Externalidades del monitoreo, de la selección y de la concesión de préstamos.

^{6/} Stiglitz, J.: **The Role of the State in Financial Markets**; Annual Bank Conference on Development Economics; The World Bank; Washington, D.C.; 1993.

Una de las funciones más importantes de las instituciones financieras es seleccionar entre proyectos alternativos y monitorear el uso de los fondos una vez asignados. Por lo tanto, el hecho que una institución financiera esté dispuesta a prestar dinero a una firma conlleva información valiosa para el resto. Esto confiere una externalidad positiva, cuyos beneficios no son tenidos en cuenta. Del mismo modo, un segundo prestamista (beneficiado por la externalidad anterior), puede imponer una externalidad negativa sobre el primero, puesto que la probabilidad de "default" es función del monto total adeudado. Otras externalidades surgen cuando los inversores observan la caída de algún banco, y consideran que es muy probable que otros bancos se encuentran en situaciones similares y se vean afectados, motivándolos a retirar sus fondos y posiblemente induciendo una corrida. Efectos similares pueden ser aplicados a los mercados de acciones. Existen también externalidades que se extienden a través de distintos mercados. Por ejemplo, el hecho que un banco esté dispuesto a prestar dinero afecta la capacidad de la firma para acumular capital accionario, debido al efecto señal y debido a que los potenciales compradores de acciones conocen que aumenta la probabilidad de que la firma sea supervisada por el banco. En los últimos años se han visto casos en los cuales los propietarios ejercieron fuertes externalidades negativas sobre los acreedores de las firmas, al reestructurarlas emitiendo más deuda y haciendo caer el valor de mercado de la deuda existente.

3) Externalidades de las turbulencias financieras. Esta es una de las más importantes razones para la intervención gubernamental en los mercados financieros. El activo principal de un banco es su capital de información acerca de sus clientes, el cual es "localizado". Esto es particularmente cierto en el caso de los préstamos a PYMEs: cada firma tiene uno, o a lo sumo dos o tres prestamistas. Ante una situación de bancarrota, el capital de información no se puede transferir fácilmente debido a la naturaleza de este tipo de mercados y a que los mecanismos de reputación son particularmente inefectivos. El corte de fondos tiene efectos indirectos: el prestatario debe restringir sus actividades, con posteriores repercusiones sobre los clientes y proveedores que de él dependen (efectos cascada). Existen también efectos señal: la bancarrota de una institución provee una señal negativa en relación al estado financiero de otras. El retiro de fondos tendrá efectos negativos sobre dichas instituciones, resultando en efectos cascada. Al tomar sus decisiones, las instituciones financieras no tienen en cuenta estas externalidades negativas de las crisis financieras; sólo consideran sus costos y beneficios privados. El interés público en la solvencia de cada una de las instituciones financieras puede exceder el interés privado de los propietarios y managers.

4) Mercados ausentes e incompletos. Los mercados sólo pueden proveer una asignación eficiente de recursos cuando ellos existen. En efecto, hay varios mercados, particularmente financieros, los cuales están ausentes o son "imperfectos". En la mayoría de los países en desarrollo (PED), los mercados de acciones son débiles y los mercados de bonos están esencialmente ausentes. La debilidad de los mercados de acciones (aún en

los países desarrollados -PD-) es quizás sorprendente, puesto que estos mercados proveen la posibilidad de compartir riesgos y estaría evidenciando que no están funcionando correctamente. De la misma manera, algunos individuos parecen enfrentar racionamiento del crédito: ellos no pueden pedir prestado todo lo que desearían a la tasa de interés vigente, o incluso a cualquier tasa de interés, sugiriendo problemas con el mercado de crédito. Teorías recientes explican estas imperfecciones en el mercado de capitales a partir del hecho que la información es imperfecta y conlleva costos adquirirla. Más precisamente, los problemas de selección adversa y "moral hazard" implican que los costos efectivos de transar en ciertos mercados pueden ser demasiado altos, tanto que el comercio está limitado, o incluso que estos mercados pueden dejar de existir.

5) Competencia imperfecta. La información naturalmente da lugar a imperfecciones en la competencia. La característica que distingue a la mayoría de los mercados es que cualquier vendedor está dispuesto a vender a cualquier comprador, al precio preanunciado. Esto es verdad en el caso de los mercados de depósitos; pero en los mercados de préstamos, los prestatarios pueden enfrentar un número limitado de proveedores de fondos y, en particular, no pueden cambiar fácilmente de uno a otro. La razón esencial es que la información sobre si el potencial prestatario es un buen riesgo es costosa y por lo tanto, el prestamista actual se encuentra en situación ventajosa. Una firma considerada de reducido riesgo para un banco, puede ser una desconocida para otro, quien para compensar carga un tasa de interés mayor o decide no prestar. Existen, además, problemas de selección adversa: el "nuevo" banco deseará saber por qué el cliente desea cambiar de banco. Por otra parte, varios costos de información poseen la naturaleza de costos fijos (no varían con el tamaño de los préstamos), implicando la existencia de un monopolio natural al menos en relación con ese prestatario en particular.

6) Ineficiencia en el sentido de Pareto de los mercados competitivos. Aún cuando existan los mercados y sean competitivos, los retornos privados pueden no ser iguales a los retornos sociales. Los prestamistas se interesan sólo por los retornos esperados que ellos reciben, no por los retornos esperados totales. El retorno esperado por el prestamista es simplemente la tasa de interés cargada por la probabilidad de que sea pagada. El retorno total de los proyectos incluye el excedente que obtiene el empresario. Los proyectos con el retorno esperado más alto para el prestamista pueden no ser aquellos que los retornos esperados totales más altos, pero son los primeros los que el prestamista va a fondear. Existen, particularmente en el contexto del desarrollo, una gran variedad de otras razones para que los retornos privado y social difieran, por ejemplo debido a "learning spill-overs".

7) Inversores desinformados. En un sentido formal, no es realmente una falla de mercado. El problema surge cuando los individuos tienen la información, pero la procesan incorrectamente. Las decisiones de inversión de los individuos están basadas en sus juicios referentes a las probabilidades relativas de ocurrencia de un evento. Sin embargo, pueden

existir datos objetivos acerca de la frecuencia relativa que no son tenidos en cuenta.

El trabajo de Stiglitz señala posteriormente las formas de intervención gubernamental comúnmente observadas en los mercados financieros y un conjunto de principios que determinan las regulaciones en el sector. Para terminar analizando una forma de intervención particular: la represión financiera. La conclusión de Stiglitz es que existe un rol para ser jugado por el estado en los mercados financieros y que éste está motivado por las fallas de mercado descriptas anteriormente.

Otra forma de interpretar a la política industrial nace de la utilización del concepto "costo de transacción"^{7/}. La corriente de los costos de transacción de la nueva economía institucional que señala que las transacciones de mercado, a través de las cuales se logra la asignación de recursos en las economías de mercado, no son, como se asume en la economía neoclásica, sin costos. Debido a que los individuos poseen racionalidad limitada, destinan recursos para establecer salvaguardas contra las conductas oportunistas de la contraparte comercial (por ejemplo, los costos de redactar y hacer cumplir un contrato). Este desarrollo teórico reciente enfatiza que el logro de la eficiencia (o la coordinación de las conductas de agentes interdependientes, pero a la vez, independientes) conlleva costos que van más allá de aquéllos que provienen de no lograr el mayor grado de bienestar social posible. Por lo tanto, desde este punto de vista, los costos de la producción de bienes no son los únicos, sino que una parte significativa corresponde a los costos de asignar los recursos entre las unidades de producción y de administrar el proceso de producción dentro de las unidades. Estos costos de coordinación entre y dentro de las unidades económicas, que deben ser diferenciados de los costos ingenieriles puros, se han denominado costos de transacción.

Si los costos de transacción son aquéllos en los que se incurre con el propósito de definir y redefinir los derechos de propiedad (y otros) de los agentes económicos, por un lado, y de escribir, monitorear y hacer cumplir los contratos dentro de la estructura de derechos existente, por otro lado, los costos de la intervención gubernamental pueden ser también reinterpretados como costos de transacción. Los costos de información necesarios para la toma de decisiones y la implementación de políticas son de este tipo. Los costos producto de actividades "rent seeking", que buscan redefinir la estructura de derechos de propiedad, también pueden ser clasificados de este modo. En el mundo real, tanto las intervenciones estatales como las transacciones de mercado generan costos. Por lo tanto, la comparación debe establecerse entre los costos de asignar los recursos a través de transacciones de mercado vis a vis los costos de hacerlo a través de intervenciones estatales. Surge así un nuevo rol para el estado, el de reducir los costos de transacción de la economía.

^{7/} Ver Chang, H.: op.cit.

Una función relevante del estado es establecer y hacer cumplir un sistema de derechos de propiedad bien definido que ahorre costos de transacción; si esto no ocurre, aquellos agentes cuyas decisiones son interdependientes gastarán de forma extraordinaria recursos para resolver el problema de las externalidades. Aunque no necesariamente es una tarea estatal, el monopolio del uso legítimo de la violencia por parte del gobierno hace que el agente más costo-efectivo para llevar a cabo esta función sea el propio estado. Otro rol que juega el estado en la reducción de costos de transacción se vincula con la reducción de la inestabilidad macroeconómica. Creciente inestabilidad macro conducirá a los agentes con racionalidad limitada a destinar recursos hacia actividades que buscan crear ambientes para hacer posible el cálculo racional (por ejemplo: dirigir recursos a redactar, monitorear y hacer cumplir contratos de oferta de largo plazo y de subcontratación; al mantenimiento de inventarios; etc.). Como la inestabilidad macroeconómica es esencialmente una falla de coordinación entre las actividades de distintos individuos, se puede extender el argumento al problema de la coordinación en general (por ejemplo, el establecimiento por parte del estado de un sistema de pesos y medidas y de estándares tecnológicos).

Para alcanzar la coordinación el estado no necesita suplantar completamente a las transacciones de mercado. Aun más, tal ejercicio podría ser prohibitivamente costoso como lo demuestran las prácticas de planeamiento central en los países socialistas. Existen medios por los cuales el estado puede reducir los costos de transacción sin eliminar todas las transacciones de mercado: 1) cambiando la configuración institucional de la sociedad (puede proveer respaldo legal para organizar a los agentes en grupos mayores y reducir el número de regateos necesarios, como es el caso del corporativismo social aplicado en Escandinavia o Austria); 2) a través de su influencia en el sistema educativo y en los medios de comunicación promoviendo una "ideología" nacional o sistema de valores, que ayudará a reducir los costos involucrados en el intercambio de información y en las negociaciones (como es el caso de Corea y Japón, países caracterizados como sociedades homogéneas); 3) proporcionando un "focal point", o consenso, alrededor del cual las decisiones pueden ser coordinadas (como es el caso de la coordinación de inversiones en proyectos complementarios en Francia y Japón).

Un régimen de política industrial provee mecanismos de coordinación faltantes en una economía de mercados libres. Como mecanismo de coordinación, la política industrial puede ser más eficiente en un contexto donde la interdependencia y la especificidad de los activos es importante. En este caso, la coordinación a través del mercado incurriría en altos costos de negociación y la coordinación a través del planeamiento centralizado en altos costos de información, mientras que la política industrial es probable que incurriera en bajos costos de ambos tipos. Cuando se toma en cuenta el tema del cambio técnico, la política industrial también emerge como una vía superior para promoverlo. Por un lado, no elimina el incentivo del beneficio como motivación como lo hace el planeamiento centralizado, y a

través de la socialización del riesgo puede promover cambios que son adicionales a aquellos que el mercado puede producir por sí solo.

La lógica de la política industrial puede ser considerada separando el rol que juega dentro de dos dimensiones distintas: una dimensión estática y otra dinámica. En ambos casos la función de la política industrial es la misma: evitar fallas de coordinación. Como señala Chang, en aquellas circunstancias donde existe especificidad de los activos, la coordinación ex-post a través del mercado puede ser antieconómica, debido a que las fallas de coordinación que involucran a los activos específicos generan una reducción neta en el monto de los recursos disponibles para la economía. Una de las características de las modernas economías industriales es el uso de tecnologías de producción que requieren grandes inversiones fijas, y por lo tanto poseen economías de escala. Además, una gran parte de estos activos son específicos o "hundidos". El resultado es una industria oligopolística, en la cual existe interdependencia estratégica en las decisiones de las firmas. Bajo ciertas condiciones probables esta interdependencia conduce a resultados ineficientes, proporcionando los fundamentos para la intervención estatal. En este caso, la intervención no debe ser necesariamente una política antitrust, debido a que los beneficios de quebrar el oligopolio pueden ser a los mayores costos que resultan de escalas de producción subóptimas. En este contexto, la política industrial juega un rol destacado. Ejemplos de este tipo son: 1) la coordinación de inversiones; debido a que la sobre o sub-inversión son problemas de incertidumbre estratégica que pueden provocar que varias firmas quiebren y se pierdan los recursos invertidos, el estado puede intervenir en la industria para alcanzar el ingreso óptimo, asegurando este hecho a los potenciales ingresantes; 2) los cárteles de recesión; cuando existe una caída temporaria de la demanda es preferible organizar cárteles de recesión a que las firmas comiencen una guerra de precios que puede conducir a la pérdida de recursos sociales, a que sobrevivan las firmas más fuertes que luego extraerán beneficios monopólicos con la recuperación; etc.; 3) la reducción negociada de la capacidad productiva; cuando existe una caída permanente de la demanda que requiere que algunas firmas salgan de la industria pueden surgir problemas debido a que nadie quiere abandonar la actividad puesto que se beneficiaría de la salida de otras firmas. Esto podría conducir a una guerra de agotamiento entre las firmas que no beneficiaría a ninguna. En este caso existen fundamentos para la intervención.

Algunos oponentes de la política industrial señalan que ésta puede resolver el problema estático de la coordinación, pero puede resultar muy perjudicial en el largo plazo debido a que impide el funcionamiento de los mecanismos de selección natural de la economía y por lo tanto, el logro de la eficiencia dinámica tal como lo demuestran los países con planeamiento central. Sin embargo, no indican que los cambios económicos también pueden requerir coordinación para ser exitosos. Además, si los riesgos deben ser solamente asumidos por los individuos, los cambios necesarios pueden no producirse. La socialización del riesgo a través de la intervención estatal es una forma de promover

cambios que involucran interdependencia.

La política industrial debe ayudar a la coordinación del cambio económico, a fomentar la experimentación y a preservar la diversidad. En un mundo de interdependencias, la existencia de una mejor alternativa no necesariamente implica el advenimiento de un cambio. En el mundo real muchos cambios involucran decisiones interdependientes. Asimismo, las industrias infantiles pueden necesitar ciertas garantías (por ejemplo, en cuanto a la entrada de potenciales competidores) para lanzarse a un sendero con amplia creación de conocimiento. Puede ser conveniente la protección de estas industrias y la coordinación de proyectos que compiten entre sí. Cuando el mercado en cuestión ha madurado sólo queda hacer política industrial estática del tipo "cárteles de recesión". Cuando el mercado está senil, el rol de la política industrial resurge en la coordinación de salidas negociadas y de destrucción de la capacidad instalada. En una relación entre política industrial y ciclo de producto se ve que la única etapa en la que está presente la política industrial dinámica es la primera. Finalmente, como argumenta R. Nelson⁸, los despilfarros asociados a la duplicación de esfuerzos innovativos son convenientes antes que avanzar en una sola dirección, que puede resultar equivocada. La diversidad tiene sus ventajas, dado que no se conoce con certeza el futuro. El espacio de la política industrial en relación a la innovación tecnológica está en la complementación de un mercado de capitales imperfecto, en el subsidio al ingreso de firmas en actividades con altos costos fijos de entrada, en la coordinación de la investigación universitaria y su articulación con el mundo de la producción. Para Chang, el crecimiento se explica porque los agentes han experimentado con nuevas cosas y con nuevas formas de hacerlas. Para hacerlo posible, aparecieron muchas instituciones que permitieron socializar los riesgos inherentes a la actividad innovativa (por ejemplo, la figura de la SRL). El estado puede proveer otras instituciones.

En el intento de construir un marco conceptual para un nuevo enfoque de la política industrial en una economía abierta, Patrizio Bianchi⁹ está elaborando un conjunto de elementos de suma utilidad. Rescata la idea de mercado de Adam Smith desarrollada para las sociedades capitalistas emergentes y que se contraponen con las características de "lealtad y protección" de los mecanismos feudales rígidamente basados en intercambios jerárquicos, determinados por la posición social de los actores. El mercado para Smith es una institución social compleja y un nexo de relaciones horizontales, en el cual el poder

⁸/ Nelson, Richard. "Capitalism as an engine of progress" (1990), pp. 193-214. Research Policy # 19.

⁹/ Bianchi, P.: **Industrial Strategy in an Open Economy**; en Bianchi, P. Cowling, K. y Sugden, R. (eds): "Europe's Economic Challenge: Analyses of Industrial Strategy and Agenda for the 1990s"; Routledge; London and New York. Bianchi, P.: **An Industrial Strategy for Small and Medium-Sized Enterprises in an Open Economy: An European Perspective**; University of Bologna; Italia; mimeo; December 1993.

relativo no está dado, sino que es alcanzable sobre la base de la habilidad para organizar la actividad productiva. Este mercado requiere de reglas colectivas y de una autoridad en condiciones de tutelar y estimular la competencia entre los agentes económicos, fundamento de los cambios estructurales. La eficiencia de la producción depende de la capacidad para organizarla de forma que desarrolle conocimientos específicos y se potencie en la retroalimentación de especialización y complementariedad. La interacción social en el esquema smithiano no era sólo competitiva, sino también cooperativa ya que la división del trabajo se basaba en las especializaciones complementarias de varios individuos y varias firmas. Es evidente que la dinámica social es crecientemente impulsada cuando existe más multiplicidad, es decir, cuando hay un gran número y variedad de sujetos interactuando en la economía.

La intervención gubernamental se justifica en función de aumentar la división del trabajo, la ampliación del mercado y facilitar todo 'el poder' del mercado para el desarrollo de la competitividad. Esta intervención no es suficiente a nivel individual, sino que sus mejores efectos estarán asociados al desarrollo de coaliciones progresistas con el incentivo de generar reacciones hacia la innovación, que tienden a hacer coincidir los beneficios individuales y sociales. Smith recuerda que una economía basada en el desarrollo de las fuerzas de mercado requiere un Estado fuerte para garantizar los derechos de propiedad y para legitimar los contratos privados, pero también para garantizar aquellas externalidades positivas que ningún ciudadano individual podría sustentar por sí mismo, como defensa, justicia y actividades públicas necesarias para el crecimiento colectivo tales como comunicaciones, sistemas educativos y de salud. Smith estaba contra todo tipo de proteccionismo y fue un defensor del libre comercio, el cual para él significaba un ensanchamiento de la extensión del mercado y por lo tanto, un incremento en la multiplicidad de los sujetos competidores. En particular, en una situación en la cual el subdesarrollo económico se une con el deterioro institucional, no es necesario "retornar al mercado" sino "construir el mercado". Esto significa, actuar sobre las instituciones de la vida colectiva y proveer las capacidades que permitan a la mayoría de los sujetos tomar parte en forma efectiva de la misma. Asimismo, las políticas públicas para el desarrollo industrial debe estar orientadas no sólo a favorecer un cambio en el contexto institucional en el cual las firmas realizan sus operaciones, sino también hacia acciones específicas que favorezcan el desarrollo de la cooperación industrial entre las firmas para permitir la especialización individual en un contexto de complementariedad y extensión del mercado.

Considerando un cambio en las condiciones, como por ejemplo frente al 'shock' de los procesos de apertura comercial se deben identificar las políticas necesarias para acelerar los cambios estructurales e institucionales que permitan establecer las nuevas condiciones y derechos de participación -con igualdad de oportunidades- de los agentes económicos y de potenciar las capacidades de los mismos, para facilitar una integración activa y progresiva en la 'globalización'. Para ello es necesario construir un sistema de

interrelaciones con consenso, en el cual las condiciones sistémicas son el eje articulador de políticas macroeconómicas retroalimentadas con la 'construcción de capacidades en lo cotidiano'. Esto significa el desarrollo de redes, con la potencialización de las interfases entre las instituciones y las firmas y en las relaciones espaciales -a nivel local, regional, nacional e internacional-.

Una situación de autarquía es siempre dificultosa, ya que existe el peligro de insatisfacción interna creciente y del desarrollo de coaliciones regresivas, las cuales bloquean el cambio. En este contexto un movimiento proteccionista puede ser un resultado regresivo, o puede ser una solución intermedia para permitir la reorganización interna que podría transformar las coaliciones potencialmente regresivas en coaliciones capaces de identificar senderos de desarrollo colectivo a través de la redefinición de la división del trabajo. Un acuerdo de integración económica en un nivel regional puede, por lo tanto, ser un instrumento para guiar el proceso de apertura y el proceso de ajuste estructural con el fin de sustentarlos sin provocar los daños de una acción demasiado rápida, y sin caer dentro de situaciones de proteccionismo indefinido. Los efectos dinámicos pueden ser generados si el pasaje hacia la unión aduanera es regulado en el tiempo, para permitir el ajuste de las estructuras productivas nacionales durante la transición, por lo que se forma una coalición progresiva que empuja hacia la apertura completa, incrementando el número de aquéllos capaces de sostenerla a través de un proceso de ajuste estructural rápido.

iii. El caso específico de los países en desarrollo

Asimismo, existe un gran número de autores que indagan las causas de desempeños muy desiguales entre los países semiindustrializados en su objetivo de garantizar un proceso autosostenido de crecimiento económico y de mejora del bienestar social. Entre ellos, Sanjaya Lall ^{10/} pone el centro de atención en la discusión sobre política industrial y su vinculación con la noción de capacidades tecnológicas (CT) para explicar los distintos desarrollos industriales y tecnológicos (DIT).

La necesidad de una política industrial descansa en la eficiencia de los mercados.

^{10/} Lall, S.: **Understanding Technology Development**; Development and Change; SAGE; Vol.24.; 1993.

Lall, S.: **Technological Capabilities and Industrialization**; World Development; Vol.20; Nro.2; 1992.

Lall, S.: **The East Asian miracle study: Does the bell toll for industrial strategy?**; World Development; Vol.22; #4; 1994.

Lall, S.: **Technological Capabilities and the Role of Government in Developing Countries**; Greek Economic Review; Vol.14; #1; 1992.

Lall, S.: **Industrial policy: The role of government in promoting industrial and technological development**; Unctad Review; United Nations; New York and Geneva; 1994.

Si los mercados trabajan perfectamente, alcanzarán resultados óptimos que por definición no podrían ser mejorados por cualquier tipo de intervención. Allí donde los mercados no trabajan perfectamente en este sentido, podría existir la necesidad de intervenciones para mejorar la performance económica. Este caso va a depender de la naturaleza y extensión de las fallas de mercado y de la capacidad de los gobiernos para diseñar e implementar las intervenciones necesarias (evaluando, asimismo, los costos potenciales de las fallas del gobierno). El autor plantea tres visiones alternativas sobre el rol de la política industrial: la visión "neoclásica", la visión "market friendly" y la visión "estructuralista". Sus diferencias se basan en los supuestos que cada una de ellas hace sobre cómo funcionan los mercados en los países en desarrollo y sobre cuán capaces son los gobiernos para superar las fallas de mercado (donde éstas existan).

1) La visión "neoclásica" señala que todos los mercados son perfectos y que cualquier intervención distorsionaría la asignación de recursos. La optimización estática de la asignación de recursos que se obtiene a partir de mercados libres, conduce también a la maximización del crecimiento.

2) La visión "market friendly" argumenta que los países en desarrollo sufren de fallas de mercado. Por lo tanto, son necesarias intervenciones funcionales y selectivas para superarlas; pero en la práctica sólo las primeras son factibles y deseables, o porque aquellas fallas que requieren remedios selectivos son insignificantes para el desarrollo industrial o porque las intervenciones selectivas son inherentemente más costosas que las fallas a las que se dirigen (las fallas del gobierno son siempre mayores que las fallas de mercado en esta clase de situaciones). La visión "market friendly" deja caer algunos de los supuestos de la visión neoclásica. Acepta que los mercados de factores pueden no operar perfectamente, y que los mercados de la educación, en particular, pueden necesitar intervenciones para crear la base de capital humano para la industrialización. Estas intervenciones deben ser "market friendly" (es decir, no selectivas) en base al supuesto implícito que las habilidades son genéricas. La visión "market friendly" acepta que puede haber fallas de mercado en la coordinación de las decisiones de inversión dentro de la industria por varias razones: mercados de información ausentes, deficiencias del mercado de capitales, economías de escala, inversiones interdependientes en actividades relacionadas verticalmente, externalidades en la creación y aprendizaje de habilidades, y "multiple linkages".

3) La visión "estructuralista" señala que tanto las intervenciones funcionales como las selectivas son necesarias para promover el desarrollo, y que los gobiernos son capaces de proveerlas. En ausencia de intervenciones selectivas, la industrialización puede tener lugar, pero su patrón y profundidad se verán afectados, y en los PED en la mayoría de las circunstancias tenderá a ser frágil. Debido a que las fallas de mercado difieren en su incidencia e intensidad a través de diferentes actividades, las intervenciones para

corregirlas necesariamente deben ser selectivas. En su ausencia, la teoría predice que la asignación de recursos sería subóptima y el crecimiento se restringiría. La distinción hecha entre intervenciones "market friendly" y selectivas es un falso dilema. No existe base económica para distinguir entre intervenciones funcionales y selectivas: cualquier intervención que corrige una falla de mercado es "market friendly". Ni la economía provee alguna razón a priori para argumentar que más allá de las intervenciones funcionales el gobierno probablemente hará más daño que bien. Este es un argumento político de dudoso valor empírico.

Sobre la base de esta visión "estructuralista", Lall desarrolla una serie de argumentos que se focalizan en la adquisición de capacidades tecnológicas y en las fallas que se enfrentan en dicho proceso. El autor señala que las CT en la manufactura no son exclusivamente la tecnología 'incorporada' en el equipo físico o en manuales, 'blueprints' y patentes que son adquiridos por la firma, si bien éstos son los instrumentos con los cuales las capacidades son puestas a trabajar. Ni son únicamente las calificaciones educativas que poseen los empleados, si bien una base receptiva a la adquisición de capacidades depende en gran medida de la educación y entrenamiento del personal involucrado. No son, tampoco aisladamente, las habilidades y el aprendizaje por el que pasan los individuos en la empresa, si bien éstos son los ladrillos de la construcción de capacidades en un nivel micro. Ellas son la forma en la cual una institución, tal como una empresa, combina todo lo anterior para funcionar como una organización, con interacción constante entre sus miembros, flujos efectivos de información y decisiones, y una sinergia que es mayor que la suma de las habilidades y conocimientos individuales. Es conceptualmente útil considerar el desarrollo de la competitividad a nivel de la firma como inversión en tecnología 'incorporada' acompañada por las inversiones en habilidades, información, mejoras organizacionales e interrelaciones con otras firmas e instituciones.

La exposición a los mercados internacionales ofrece varios estímulos al desarrollo de capacidades. La competencia internacional estimula los esfuerzos para reducir costos, mejorar calidad, introducir nuevos productos, permite obtener economías de escala, provee flujos de información constantes sobre mejoras de diseño y de proceso, etc., que dinamizan las tasas de crecimiento de la productividad (ganancias en eficiencia técnica dinámica). Sin embargo, para alcanzar los niveles internacionales de eficiencia en tecnologías complejas - que difundan externalidades y retroalimentación de actividades estratégicas- se requiere de tiempo, inversiones y esfuerzos. Las empresas encontrarán extremadamente difícil correr con los costos involucrados si están expuestas a la competencia global desde el comienzo, y los mercados de capitales no están, generalmente, preparados. Por lo tanto, existen argumentos de industria naciente que son válidos para proteger nuevas industrias, pero difieren del caso usual de protección baja y uniforme. La duración y alcance de la protección no pueden ser uniformes cuando diferentes tecnologías tienen diferentes costos y períodos de aprendizaje.

No todas las fallas de mercado requieren intervenciones. La necesidad de intervenir surge cuando estas soluciones no aparecen, o necesitan estímulos para aparecer. El riesgo de la falla de gobierno debe ser enfrentado siempre que las soluciones políticas sean recomendadas para las deficiencias del mercado. Existen, como con el mercado, grados de éxito y de fracaso, y, al igual que el mercado, los gobiernos pueden mejorar con tiempo y esfuerzo. Para algunas tareas, puede no haber alternativa a la provisión por parte del Estado. En otras, es necesario realizar un balance razonable entre los costos y beneficios de la intervención versus las fallas de mercado. Está ampliamente aceptado que la provisión de educación básica y servicios de infraestructura en relación al DIT deben estar en manos del gobierno. En esa dirección, aparece como ineludible la necesidad de fortalecer sus capacidades y mejorar su performance. El problema más serio se plantea cuando se producen formas de intervención más selectivas. Estas políticas requieren enormes habilidades, información y disciplina de parte del gobierno. Ellas son propensas a conductas de tipo 'rent seeking' y grupos de presión. Podrían ser muy costosas si están mal diseñadas o implementadas, pero si son correctamente implementadas, determinarán la naturaleza y éxito del desarrollo industrial.

Hay varias fallas de mercado que enfrentan las empresas de los países en desarrollo. La naturaleza de estas fallas no es general. Ellas dependen de los objetivos específicos del país considerado, en términos de las actividades a las cuales quiere ingresar, la extensión de la integración local que busca, y el nivel de competencia tecnológica y capacidades innovativas endógenas que desea desarrollar. Las necesidades de intervención deben ser calculadas en este contexto. El desarrollo industrial no es sólo comenzar nuevas actividades. En tanto las economías progresan y maduran, esto involucra profundizar en alguna o en todas estas cuatro formas: mejoras tecnológicas de productos y procesos dentro de las industrias, ingresando en nuevas actividades más complejas y demandantes, incrementando el contenido local, y dominando tareas tecnológicas más complejas dentro de las industrias (desde aquellas relevantes para ensamblar hasta aquellas necesarias para actividades de mayor valor agregado, adaptación, mejoras y finalmente diseño, desarrollo e innovación). Cada una involucra sus propios costos de aprendizaje. El profundizamiento progresivo es hasta algún punto una parte natural del desarrollo industrial, pero no es inevitable. Su patrón e incidencia difiere ampliamente, dependiendo de las estrategias seguidas por las sociedades.

El proceso del desarrollo de capacidades puede enfrentar varias fallas de mercado. En los mercados de productos, los mercados libres pueden no dar las señales correctas para la asignación de recursos. En los mercados de factores, los mercados libres pueden no conducir a una oferta óptima de los insumos, particularmente de habilidades e información.

Los mercados libres pueden sufrir de dos tipos distintos de fallas que afectan la asignación óptima de las inversiones: 1) entre actividades simples y complejas y 2) entre inversiones físicas, compra de tecnología y esfuerzos tecnológicos internos. El primero es el sustento del caso clásico de la protección a la industria naciente. En presencia de costos de aprendizaje, un ingresante tardío a una industria necesariamente enfrenta desventajas comparadas con aquéllos que ya emprendieron el proceso de aprendizaje. Dadas incertidumbre, escasez de información e imperfecciones en el mercado de capitales que son endémicas en los PED, la exposición completa a la competencia importadora puede inhibir el ingreso en actividades con tecnologías relativamente más complejas. Debido a que los costos de aprendizaje difieren entre las actividades, las intervenciones para asegurar la asignación eficiente de los recursos deben ser selectivas en lugar de uniformes.

El segundo, afectando la profundización de las capacidades dentro de las actividades, puede también sufrir de fallas de mercado. Arrow ^{11/} señaló hace mucho tiempo que el mercado libre puede fallar en asegurar la actividad innovativa óptima debido a la imperfecta apropiabilidad de la información y de las habilidades. Los PED enfrentan otro problema adicional. Es generalmente fácil importar tecnologías del exterior "empaquetadas", donde el proceso está comercialmente probado, y el proveedor entrega el hard y el software, lo pone en funcionamiento, realiza el entrenamiento y las adaptaciones, y administra la operación y el marketing. En su extremo, adquiere la forma de inversión extranjera directa (IED). Esta es una forma efectiva y relativamente menos riesgosa de acceder a la tecnología, pero conduce a pocas capacidades adquiridas en el PED fuera de aquellas habilidades para producir. El paso desde actividades de producción a innovativas involucra una decisión estratégica diferente, la cual los inversores extranjeros están poco dispuestos a emprender en los PED. Por lo cual, existe el riesgo de fallas de mercado en la profundización de las capacidades debido a los costos de aprendizaje, muy similares en naturaleza al caso de la industria naciente. Para asegurar la asignación social óptima, puede ser necesario restringir selectivamente la importación de tecnología "empaquetada" y promover aquellas "externalizadas" (licencias o equipamientos). Existen muchas tecnologías, sin embargo, que sólo están disponibles a través de la IED, o que son demasiado complejas para las capacidades locales, éstas deben ser importadas en forma "empaquetada". Puede ser necesario también promover el surgimiento de firmas de mayor tamaño. La profundización tecnológica puede ser un legítimo objetivo de la política industrial, desde que el desarrollo de capacidades endógenas de diseño e innovación tiene varias externalidades positivas.

Estas consideraciones también sirven para la profundización en el sentido de incrementar la integración local: el desarrollo de proveedores locales y subcontratistas.

^{11/} Arrow, K.: **Economic Welfare and the Allocation of Resources for Innovation**; en Nelson, R. (ed.): "The Rate and Direction of Innovative Activity"; Princeton University Press; 1962.

Fuera de los beneficios productivos, estas interrelaciones aceleran la difusión de tecnologías, incrementan la especialización y aumentan la flexibilidad industrial. En particular, el desarrollo de proveedores locales de equipos puede incrementar la generación y difusión de tecnologías. Debido a estas externalidades, podría existir un caso legítimo para promover "sets" de actividades relacionadas, las que de otro modo no serían capaces de coordinar sus inversiones. Podría existir también un caso para seleccionar aquellos "sets" de actividades que ofrecen potenciales de aprendizaje más elevados, debido a que involucran tecnologías avanzadas. Una vez más, la naturaleza de las fallas de mercado dependen de la economía considerada y de sus ambiciones tecnológicas.

Desde que las necesidades de habilidades e información difieren según las actividades industriales, las intervenciones en estos mercados de factores deben estar integradas con las intervenciones que promueven las actividades o la profundización tecnológica. Las intervenciones "market friendly" son por lo tanto necesariamente selectivas una vez que las habilidades y la información devienen específicas en lugar de genéricas. Finalmente, como la protección reduce el incentivo a invertir en el desarrollo de capacidades, la política industrial debe proveer incentivos compensadores en la forma de requisitos de performance (ingreso a mercados de exportación en un período corto).

El desarrollo de la competitividad industrial y su evolución dinámica en el tiempo requiere que las firmas inviertan continuamente en el aprendizaje de nuevas capacidades y en el mejoramiento de las mismas. El proceso de aprendizaje enfrenta varias fallas de mercado que la teoría convencional ignora. Una vez que éstas son tenidas en cuenta, el alcance de la política industrial para crear y sostener ventajas comparativas surge más claramente. Para la mayoría de los PED el problema no es la construcción de nuevas industrias, puesto que tienen significativas estructuras industriales pero que son ineficientes. Estos países han invertido relativamente poco en el desarrollo de capacidades industriales, o han desarrollado un tipo incorrecto de capacidades (dirigidas a producir con los materiales disponibles o a adaptar productos para mercados internos protegidos antes que a reducir costos, mejorar la calidad e introducir constantemente nuevos productos). Por lo tanto, requieren reestructurar las industrias existentes y reasignar recursos eficientemente. Esto involucra la liberalización de los regímenes de comercio y competencia, la desaparición de actividades que no puedan ser competitivas dentro de un lapso razonable y con un nivel razonable de inversión en reestructuración, el progreso de actividades que son potencialmente eficientes si se mejoran sus capacidades tecnológicas y administrativas y son acometidas renovaciones de equipamientos. Un cuidadoso programa de liberalización en etapas, junto con un paquete coherente de medidas de apoyo en los frentes de tecnología y habilidades, podría permitir a ciertas actividades alcanzar los estándares internacionales.

En síntesis, la promoción del desarrollo industrial puede necesitar intervenciones

para superar fallas de mercado en la asignación de recursos entre actividades y dentro de las firmas. Estas intervenciones deben ser selectivas y encajadas en el proceso de aprendizaje dentro de las firmas. Ellas pueden cubrir actividades particulares o "sets" de actividades, y pueden requerir la promoción de empresas de mayor tamaño. Deben estar integradas con las intervenciones selectivas en los mercados de factores, incluyendo medidas que afectan el modo de importar tecnología. Deben ser compensadas por medidas que proveen incentivos para invertir en el desarrollo de capacidades. El Esquema 2 (Ver Anexo) fue desarrollado por Lall para analizar los determinantes de DIT, las fallas de mercado existentes y las posibles políticas correctivas. La naturaleza del largo proceso de desarrollo de capacidades se enfrenta con un importante conjunto de 'fallas de mercado' que sugieren formas muy variadas de intervención. La experiencia demuestra que las diferencias de desempeño entre los países están asociadas al diseño institucional de políticas y nos indica 'los fracasos de las políticas' como uno de los peligros de no aplicar adecuadamente las correcciones económicamente necesarias.

Coincidiendo con Bianchi, Justman y Teubal ^{12/} señalan que los cambios estructurales en una economía son una condición necesaria para el crecimiento, y por lo tanto, la incapacidad de generarlos puede bloquear el posterior desarrollo. Asimismo, los autores comparten con Lall la centralidad que ocupan las capacidades y habilidades específicas, y la necesidad de una masa crítica de esfuerzos para su aplicación. La combinación de estos dos factores la denominan "skill-specific infrastructure" y su inexistencia da lugar a una asignación de recursos por el mercado que posiblemente sea ineficiente. La "skill-specific infrastructure" implica la posible necesidad de tomar decisiones entre senderos alternativos de desarrollo, los cuales pueden ser mutuamente excluyentes si los recursos son limitados y la masa crítica requerida para el desarrollo de cada sendero es relativamente grande. No existen razones para que dicha elección sea eficiente si se toma en forma descentralizada. Un esfuerzo coordinado entre diferentes agentes de la economía puede ser necesario si se quiere seguir el sendero más deseable.

Este enfoque estructural implica que la capacidad para generar un cambio estructural "impulsado por la tecnología" es en sí misma una fuente de ventajas comparadas y focaliza la importancia de la acumulación de capital físico tanto como de recursos intangibles. Además sugiere que existe un nuevo y más complejo rol para el gobierno en la búsqueda del crecimiento industrial, que proviene de la posibilidad de generar ventajas comparativas a través de la promoción del cambio estructural. El cambio estructural, aunque es difícil de alcanzar, puede acelerar el crecimiento económico una vez que se materializa. Esta aceleración se asocia con una reasignación violenta de los recursos que acompaña el cambio estructural.

^{12/} Justman, M. y Teubal, M.: **A Structuralist Perspective on the Role of Technology in Economic Growth and Development**; World Development; Vol.19; #9; 1991.

Para el enfoque estructuralista de los autores la generación de ventajas comparativas es un proceso complejo en el cual la acumulación de capital físico interactúa con la acumulación de habilidades específicas y el desarrollo de elementos específicos de la infraestructura tecnológica. La especificidad conduce a temas de política que van más allá de la tasa de ahorro óptima o de la tasa de crecimiento óptima de cualquier variable agregada. Los temas son: 1) ¿cuáles son los cambios estructurales deseables para la economía? 2) ¿qué tipo de infraestructura (incluyendo capacidades) debe ser desarrollada para inducir tales cambios? Estos temas son estratégicos y de largo plazo por naturaleza. Ellos involucran decisiones sobre uno de los tipos de senderos de desarrollo que son relativamente indivisibles. Las decisiones de inversión correspondientes son prácticamente irreversibles y afectan a un amplio espectro de agentes económicos presentes y futuros.

Los autores señalan que las fallas de mercado son características del desarrollo, y que se dan particularmente en los "nodos" de cambio estructural, por lo que no pueden ser consideradas como fenómenos aislados o excepcionales. En esos "nodos" el cambio estructural es factible, sin embargo, la economía puede fallar al implementarlo. Para que tenga lugar, es necesario una reasignación violenta de recursos ("destrucción creativa"). La coordinación, por lo tanto, es esencial para asegurar que la reasignación deseada tenga lugar y para que no conduzca a trastornos sociales y políticos excesivos. En los "nodos" de cambio estructural puede ser necesaria una masa crítica de más de uno de los recursos (por ejemplo, habilidades e inversión de capital). Sin un aumento en la inversión en capital físico, podría no ser beneficioso adquirir habilidades avanzadas, mientras que sin una masa crítica de mano de obra capacitada, el retorno del capital invertido puede ser inadecuado. Las indivisibilidades sugieren que el mercado no necesariamente coordinará automáticamente de una forma óptima. Este obstáculo no es únicamente un problema en las primeras fases del desarrollo, sino que surge en todos los "nodos" de cambio estructural que requieren una acumulación concertada de masas críticas en recursos "sector-specific". El desarrollo de este tipo de infraestructura tecnológica es "estratégico", en el sentido de que configuraciones particulares pueden determinar el "set" de industrias en las cuales se está generando futuras ventajas comparativas. El problema que enfrenta la economía se relaciona con la elección de programas de inversión indivisibles cada uno de ellos conduciendo a un sendero de crecimiento distinto y cada uno asociado con economías de escala estáticas y dinámicas. No hay razones para que el mercado elija la alternativa más apropiada. Pero esto no significa que el gobierno tenga la capacidad de hacerlo. Sin embargo, existen evidencias crecientes de que el gobierno debe jugar un rol en la coordinación del cambio. En primer lugar, puede proveer un foro de discusión entre las partes interesadas de la economía, y posiblemente un medio de reforzar los compromisos mutuos para embarcarse en un sendero de cambio. En segundo lugar, puede proveer una interface efectiva entre el análisis profesional y las fuerzas políticas que es necesaria para resolver temas de distribución y equidad que invariablemente acompañan el cambio

estructural.

El debate sobre las fallas del gobierno ocupa un lugar central en la literatura sobre política industrial. Este elemento determinará en gran medida el resultado de las políticas adoptadas. H. Shapiro y L. Taylor^{13/} efectúan una revisión de los argumentos, asumiendo las dificultades existentes, pero al mismo tiempo relevando las evidencias en las cuales ha sido posible desarrollar intervenciones en la dirección arriba señalada.

Cuando se consideran las políticas que promueven el desarrollo, los problemas de coordinación macroeconómica ocupan un lugar secundario y se consideran a modo de contexto de políticas más específicas. Sin embargo, la interacción de las configuraciones macro y micro condiciona, en gran medida, la potencialidad de crecimiento de una economía.

En este sentido, en el análisis de los problemas de coordinación a nivel macro, el aporte de Leijonhufvud^{14/} es fundamental para intentar comprender algunos rasgos que presenta el comportamiento de las economías en desarrollo en situaciones de desequilibrio. Su visión puede ser resumida de la siguiente forma: el sistema económico se comportará de manera diferente según qué tipo de desplazamiento del sendero de "coordinación completa"^{15/} ocurra. Si el desplazamiento es moderado y el sistema se ubica dentro de un rango que Leijonhufvud denomina "corredor"^{16/}, los mecanismos homeostáticos entrarán en funcionamiento y corregirán las tendencias. Fuera de ese rango, estos mecanismos son más débiles y el sistema está crecientemente sujeto a "fallas de demanda efectiva"^{17/}. Dentro del "corredor" las repercusiones multiplicadoras son débiles y dominadas por los ajustes de mercado neoclásicos; fuera del "corredor", ellas son suficientemente fuertes para amplificarse endógenamente como efecto de los shocks sobre el estado anterior. Por lo tanto, los multiplicadores se incrementarán con la distancia que existe en relación al sendero ideal.

^{13/} Shapiro, H. y Taylor, L.: **The State and Industrial Strategy**; World Development, Vol.18, #6, 1990.

^{14/} Leijonhufvud, A.: **Information and Coordination: Essays in Macroeconomic Theory**, Oxford University Press; New York; 1981.

^{15/} "Coordinación completa" significa que los mercados existentes se limpian; se refiere a aquel estado donde todos los excesos de demanda y de oferta son eliminados. No implica "asignación eficiente".

^{16/} La amplitud del "corredor" es variable y se encuentra determinada principalmente por los stocks de activos líquidos que mantienen los agentes económicos. Estos stocks actúan como "buffers" en el momento que impactan los shocks sobre la economía. Cuando los shocks son de gran magnitud y no fueron anticipados, estos "buffers" quedan exhaustos, reforzando los problemas de coordinación.

^{17/} "Falla de demanda efectiva": falla de los mercados para transmitir mensajes sobre las transacciones deseadas desde un lugar hacia otro".

La macroeconomía convencional considera que el desplazamiento del sendero lleva a las economías a ubicarse dentro del "corredor". Por lo tanto, el fenómeno del desequilibrio es temporal y el problema de política estará dado por la búsqueda de instrumentos que permitan disminuir el período en el cual las economías se encuentran fuera del equilibrio. Pero, como señalan Fanelli y Frenkel^{18/} en un reciente informe, este enfoque no es el adecuado cuando se analiza el problema macroeconómico en las economías latinoamericanas. Las razones que justifican esta afirmación se encuentran en la magnitud, la duración temporal y la recurrencia de los desequilibrios macroeconómicos. Estas economías tienden a ubicarse sistemáticamente fuera del "corredor" de Leijonhufvud, donde los desequilibrios se potencian.

Hay un rasgo que sintetiza la diversidad de factores que contribuyen a determinar la propensión de una economía a generar fallas de coordinación: el grado de volatilidad e impredecibilidad estocástica en la evolución de las variables fundamentales. Cuanto mayor es la volatilidad, mayor la dificultad para anticipar su evolución y mayor la propensión de la economía a generar desequilibrios macroeconómicos. Una economía con tales características provocará conductas a nivel microeconómico que estarán ausentes cuando ello no ocurre y que incluso, pueden orientarse en un sentido contrario al que se puede esperar si el fenómeno fuera esporádico. Una cosa es pasar por una etapa de desequilibrio y otra vivir en una economía propensa a generarlo en forma sistemática. En esta situación la influencia de lo macro sobre la estructura micro será mucho más permanente y visible. Hay rasgos de la estructura económica que no pueden explicarse sólo en términos micro y sin hacer referencia al contexto macro en que se produjo. Las mutaciones que se observan están de una u otra manera relacionadas con que en una economía de alta incertidumbre macroeconómica, la flexibilidad para cambiar decisiones del pasado tiene un premio económico. La "preferencia extrema por flexibilidad" tiene consecuencias fundamentales sobre la asignación de recursos reales, la morfología financiera y -vía sus efectos sobre la inversión y la capacidad de innovación- sobre el crecimiento.

Al mismo tiempo que distintas configuraciones macro determinan distintos comportamientos y estructuras micro, las características estructurales de cada economía (los factores micro) son relevantes en la determinación del grado de inestabilidad macroeconómica. Por un lado, a mayor número e importancia de las "fallas de mercado" y menor grado de desarrollo de las instituciones relacionadas con la actividad económica, mayor la debilidad -o ausencia- de mecanismos de mercado de amortiguación del desequilibrio y mayor en consecuencia la tendencia de las economías a generar

^{18/} Fanelli, J. y Frenkel R.: **Estabilidad y Estructura: Interacciones en el Crecimiento Económico**; Proyecto Conjunto CEPAL/CIID "Reestructuración Productiva, Organización Industrial y Competitividad Internacional en América Latina y el Caribe"; Santiago de Chile; 1994.

desequilibrios y senderos de ajuste dinámico que tiendan a reproducir o amplificar los balances en lugar de corregirlos. Esto se debe a que la capacidad de autorregulación de la economía depende del grado de desarrollo de los mercados y las instituciones porque son los encargados de administrar la incertidumbre inherente a todas las actividades económicas. Por otro lado, cuanto menor la diversificación y sofisticación productiva, menor la capacidad para reasignar rápidamente los recursos hacia nuevas actividades ante la ocurrencia de shocks permanentes y por lo tanto, mayor el período durante el cual la economía funcionará en desequilibrio. Ambos hechos son característicos de las economías latinoamericanas en vías de desarrollo.

En un reciente documento de la CEPAL^{19/} se analizan los factores exógenos del escenario internacional y se centra en la exploración de políticas interrelacionadas: 1) la política macroeconómica, en especial en los flujos financieros; 2) la política comercial y 3) la política micro y mesoeconómica. En el marco de un enfoque sistémico se intenta agrupar de forma coherente los distintos planteamientos, señalando las dificultades de generalizar lo mismo en un contexto regional de enorme diversidad de situaciones.

Las políticas meso y microeconómicas de desarrollo productivo seguidas por la CEPAL, parten de la necesidad de contar con políticas macroeconómicas, institucionales y comerciales adecuadas y de indagar sobre las causas y las recomendaciones de políticas que permiten superar la actual brecha de productividad con los países desarrollados, que caracteriza a América Latina. En el Esquema 3 se puede ver el planteamiento actual de la CEPAL, señalando las implicaciones de política, los obstáculos para superar la brecha de productividad y la justificación teórica y empírica de una política activa de desarrollo productivo.

Asimismo, Joseph Ramos^{20/}, plantea para América Latina, que en la medida en que las economías de la región se han ido estabilizando ha resurgido el interés en diseñar estrategias de desarrollo a más largo plazo, que faciliten el paso de una trayectoria de lento crecimiento a otra mucho más rápida, como la lograda por los países exitosos de desarrollo tardío del este asiático.

Su análisis subraya dos hechos centrales: primero, el proceso de apertura y reestructuración en que se encuentran desde mediados de los años ochenta y, segundo, la enorme diferencia de productividad que existe entre las empresas de la región y esas de mejor práctica internacional en el mundo desarrollado.

^{19/} CEPAL (1994): América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción de la economía mundial, CEPAL Naciones Unidas, Santiago de Chile.

^{20/} Ramos, J.: **Política industrial y competitividad en economías abiertas**, Serie Desarrollo Productivo N° 34, CEPAL Santiago de Chile, 1996.

ESQUEMA 3

iv. El debate del Banco Mundial.

Durante la década de los ochenta, la posición adoptada por el Banco Mundial sobre el rol de las intervenciones gubernamentales en la economía y particularmente en el desarrollo industrial, estaban claramente expresadas a través del conjunto de políticas basadas en lo que J. Williamson ²¹/ llamó el "Consenso de Washington". Según este enfoque se debían adoptar las medidas indicadas por el modelo de crecimiento neoclásico, según el cual las fuerzas de mercado por sí solas permitirían una óptima asignación de los recursos, y asimismo, dejar de lado el rol fundamental que los países menos desarrollados asignaban a las intervenciones selectivas del estado como "motor de desarrollo". De este modo, para el "Consenso de Washington" la política industrial estaba definitivamente excluida como forma de mejorar cualquier situación económica. Los criterios de políticas se articulaban a través de la apertura económica, la desregulación y el proceso de privatizaciones que estaban en la base de las reformas estructurales propuestas por el Banco Mundial y que eran condiciones para la obtención de créditos.

Sin embargo, la propia operatoria del Banco Mundial llevó a que poco a poco surgieran distintos puntos de vista dentro de la institución acerca del rol del estado en el desarrollo económico y que la visión neoclásica pura que dominaba las prescripciones de la institución se viera cuestionada tanto es su sustento teórico como empírico. Es así, que dentro del staff del propio Banco Mundial aparecen una serie de informes que reexaminan sus argumentos, al mismo tiempo que existen modificaciones en las condiciones que debían cumplir los distintos países para obtener préstamos y ser evaluados positivamente por la institución. Uno de los primeros desafíos a la visión que sostenía la institución provino de los documentos elaborados por el Departamento de Industria y Energía del Banco Mundial.

Un estudio encargado a dicho departamento y realizado por C. Frischtak ²²/, cuyo objetivo era establecer un marco conceptual para la problemática de la reconversión industrial es ejemplificador de la situación. El marco analítico desarrollado en este informe intenta servir como herramienta para guiar las acciones gubernamentales a fin de crear un medio que estimule la eficiente reconversión de la industria. Identifica los principales obstáculos que se oponen a la toma de decisiones de reconversión convenientes y los agrupa en tres grandes categorías: 1) disciplina, 2) movilidad/versatilidad y 3) recursos. Los obstáculos referidos a la disciplina son aquellos que protegen a las empresas de las fuerzas

²¹/ Williamson, J.: **What Washington Means by Policy Reform?**; en Williamson, J.: "Latin American Ajustment: How Much has Happened?"; Institute for International Economics; Washington; 1990.

²²/ Frischtak, C.: **Fundamental Issues and Policy Approaches in Industrial Restructuring**; The World Bank Industry and Energy Department; OSP; 1992.

de la competencia, prolongan su supervivencia y permiten que los gerentes pospongan las decisiones de reconversión. Los obstáculos que restringen la movilidad reducen la capacidad de las empresas para reasignar los factores en respuesta a un entorno cambiante. La disciplina y la movilidad han demostrado, sin embargo, no ser suficientes para provocar reconversiones relativamente eficientes cuando los recursos (experiencia, información y financiación) no se encuentran disponibles. Para cada grupo de obstáculos el informe clasifica las acciones gubernamentales necesarias según tres dimensiones: eliminación de las distorsiones en las políticas aplicadas, presentación de reglas y mecanismos para compensar los fracasos del mercado y creación de instituciones para implementar y poner en vigencia dichas reglas.

En una economía de mercados perfectos el responsable de la toma de decisiones del sector privado para la reconversión siempre seleccionaría un conjunto de acciones a seguir que resulten óptimas desde el punto de vista de la sociedad. Las políticas gubernamentales serían incapaces de mejorar los resultados de una decisión privada. Sin embargo, en la práctica, las evaluaciones de eficiencia son más complicadas. Cualquier debate sobre eficiencia necesita referirse al entorno económico existente, incluyendo las políticas gubernamentales, las regulaciones y las dotaciones de recursos existentes. De igual importancia resulta el grado de desarrollo de los mercados, la naturaleza de sus imperfecciones, el sistema legal, así como también los acuerdos contractuales e institucionales existentes. Las divergencias entre las acciones privada y socialmente deseables se generan en determinados puntos específicos de los entornos económicos imperfectos. Los precios con los que se enfrentan los responsables de la toma de decisiones a menudo no reflejan el verdadero valor según su escasez. Algunas veces los precios pueden no existir debido a que los mercados son incompletos. Son esos puntos específicos los que limitan la máxima utilidad social neta de las decisiones de reconversión privadas. De ser necesario incrementar el valor social de las decisiones de reconversión, se requerirán cambios en el entorno.

El informe adelanta dos propuestas básicas que están interrelacionadas. La primera es que las medidas gubernamentales que fortalecen la disciplina, aumentan la movilidad y mejoran la disponibilidad de recursos son estrictamente complementarias una de otra y necesitan coordinarse. Caso contrario, podrían no resultar efectivas o, lo que es peor, ser contraproducentes. Teniendo en cuenta el gran número de acciones gubernamentales complementarias que se requieren para crear un entorno a la reconversión, podría ser necesaria la creación de una unidad coordinadora gubernamental. La segunda propuesta es que en la mayoría de los casos la eliminación de las políticas distorsionantes no es suficiente para salvar un obstáculo; a menudo es igualmente importante presentar nuevas reglas para corregir los fracasos del mercado, y tal vez es más importante aún establecer un potencial institucional y administrativo para poner en vigencia dichas reglas.

La complementariedad entre las acciones gubernamentales propuestas no implica que las mismas deban recibir igual atención en los programas de reconversión encarados por los distintos países. Por lo contrario, los programas de reconversión tienen que estar de acuerdo con las características específicas del país en cuestión. En la mayoría de los países la capacidad del gobierno para crear políticas, implementarlas y ponerlas en vigencia resulta limitada. Como en el caso de otros recursos escasos, dicha capacidad debe asignarse a las áreas que tengan el mayor efecto para mejorar el entorno económico para la reconversión industrial. Además, el nivel de desarrollo de los elementos relacionados con la reconversión del entorno económico varían considerablemente según el país. En consecuencia, la tarea más urgente para los programas nacionales de reconversión es identificar las restricciones y obstáculos críticos en el entorno económico y diseñar un programa de reconversión acorde. Antes de embarcarse en la eliminación de restricciones es necesario determinar si se encuentra presente el potencial gubernamental necesario y, si no lo estuviera, considerar si es factible desarrollarlo. Siempre que se estime factible, el aumento del potencial gubernamental en esas áreas de relevancia (tal vez por medio de la asistencia de organizaciones internacionales u otros expertos del sector privado o público extranjero) es probable que resulte un componente importante de los programas de reconversión. Toda vez que dicho potencial sea difícil de adquirir en el lapso requerido, a menudo es preferible para los programas del país abstenerse de intentar llevar adelante las políticas asociadas a confiar en las soluciones del mercado, por más imperfectas que sean.

En otro informe²³, Frischtak sostiene que la flexibilidad laboral (para ello es necesaria la eliminación de las regulaciones laborales restrictivas, la introducción de compensaciones adecuadas por desempleo y el apoyo a las actividades de reubicación y reentrenamiento de la mano de obra) y la capacidad de reubicar rápidamente capitales (en estos casos la restricción que más pesa suele ser la escasez de crédito por lo que son útiles los "subsidijs de salida" financiados con impuestos a las empresas que permanezcan o "subsidijs por cambio de actividad" que faciliten a las empresas el abandono de las líneas de producción menos rentables) son los requisitos más importantes en las fases iniciales o defensivas de la reconversión. Si ésta resulta exitosa, su consecuencia suele ser el aumento de la productividad y de la rentabilidad de las firmas. Sin embargo, el mantenimiento de la posición lograda requiere bastante más esfuerzo empresario, así como la realización de diferentes acciones que conduzcan hacia una reconversión de carácter positivo. Esto incluye la adopción de una postura agresiva en el campo tecnológico, la obtención de financiamiento para las inversiones y la innovación y, fundamentalmente, una nueva cultura organizacional que ponga el acento en los beneficios

²³/ Frischtak, C.: **Reconversión Industrial Defensiva y Reconversión Industrial Positiva**; Fundación Unión Industrial Argentina, Instituto para el Desarrollo Industrial, Documento de trabajo N° 10, Buenos Aires, mayo de 1993.

de largo plazo de dichas inversiones e innovaciones.

El desempeño de varios países del este asiático durante el último cuarto de siglo, atrajo la atención del mundo entero. Este conjunto de naciones alcanzó tasas de crecimiento elevadas y sostenidas por largo tiempo, acompañadas por una mejora sustancial en el ingreso de la población y en la distribución del mismo. En los ochenta, el éxito alcanzado por estas naciones fue considerado una evidencia que confirmaba las prescripciones de raíz neoclásica que realizaba el Banco Mundial, contraponiéndola con la experiencia sufrida por aquellas naciones que emprendieron el camino de la sustitución de importaciones a través de la protección del mercado interno y de una activa intervención gubernamental. Sin embargo, las diferencias percibidas entre las políticas aplicadas por los países del este asiático y las políticas prescriptas por el Banco Mundial, llevaron a que la Delegación del Japón sugiriera realizar un estudio para reexaminar el rol que le cupo al gobierno en el desarrollo económico, y particularmente industrial de la región²⁴.

Entre las conclusiones más importantes a las que llega el estudio está la que señala que en las economías del este asiático, en una forma o en otra, el gobierno intervino -sistemáticamente y a través de múltiples canales- para promover el desarrollo. El menú de políticas es clasificado en dos amplios grupos: "fundamentals" e intervenciones selectivas. Entre los más importantes "fundamentals" están la estabilidad macroeconómica, grandes inversiones en capital humano, sistemas financieros estables y seguros, distorsiones de precios limitadas y apertura a la tecnología extranjera. Las intervenciones selectivas incluyen represión financiera moderada (manteniendo las tasas de interés positivas, pero bajas), crédito dirigido, promoción industrial selectiva, y políticas comerciales de empuje exportador.

El trabajo se focaliza sobre una clase de problemas económicos, las fallas de coordinación, las cuales pueden conducir a fallas de mercado, especialmente en las primeras etapas del desarrollo. Interpreta algunas de las políticas intervencionistas aplicadas por los países del este asiático en términos de respuestas a estos problemas de coordinación. Estas políticas enfatizan conductas cooperativas entre las firmas privadas y estándares de éxito transparentes, basados en la performance.

Algunos de los países estudiados fueron un paso más allá y crearon lo que el trabajo denomina "contests" que combinan la competencia con los beneficios de la cooperación, entre firmas y entre el gobierno y el sector privado. La característica clave de cada "contest" es que el gobierno distribuye recompensas en base a la performance, que

²⁴/ Ver OECF(1991). Es así como surge **The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy**, New York; Oxford University Press; 1993. Un estudio realizado por el Banco Mundial y dirigido por J. Page para estudiar el proceso de desarrollo de las naciones del este asiático.

es monitoreada por el gobierno y las firmas que compiten. Los "contests" económicos requieren "referees" competentes e imparciales -es decir, instituciones fuertes-. Por lo tanto, un servicio civil de alta calidad con la capacidad para monitorear performances, y que está aislado de interferencias políticas, es un elemento esencial de la asignación basada en "contests". Por supuesto que un servicio civil de alta calidad también aumenta las habilidades del gobierno para diseñar e implementar políticas que no se basan en "contests".

El rápido crecimiento tuvo dos elementos complementarios. En primer lugar, "getting the fundamentals right" fue el elemento esencial. La administración de la macroeconomía fue inusualmente buena y la performance macroeconómica inusualmente estable, proveyendo el marco para las inversiones privadas. Las políticas para incrementar la integridad del sistema bancario, y para hacerlo más accesible a los ahorristas no tradicionales, aumentaron los niveles de ahorros financieros. Las políticas educativas que se focalizaron en la educación primaria y secundaria generaron rápidos incrementos en las habilidades de la fuerza de trabajo. Las políticas agrícolas forzaron el cambio en la productividad y no cargaron excesivamente de impuestos la economía rural. Todos los países mantuvieron las distorsiones de precios dentro de límites razonables y se abrieron a las ideas y la tecnología del exterior. Segundo, políticas intervencionistas cautelosas. Los prerrequisitos para el éxito, sin embargo, fueron tan rigurosos que los "policy makers" de otros países en desarrollo que buscan seguir senderos similares, a menudo, han fallado.

El estudio realza la importancia que tuvo la base institucional para el desempeño alcanzado. En este punto se destacan: 1) el principio del crecimiento compartido. Los líderes del este asiático, buscando su legitimidad y el apoyo de la sociedad en su conjunto, prometieron que la expansión económica beneficiaría a todos los grupos. Esto condujo a problemas de coordinación complejos con el fin de convencer a las elites de apoyar las políticas que favorecen el crecimiento, que compartan los beneficios del crecimiento con las clases media y baja, y que éstas sientan que se verán beneficiadas del futuro crecimiento. Mecanismos muy explícitos fueron usados para demostrar que todos tendrán participación en el bienestar futuro. 2) creación de un ambiente "business-friendly". Para sortear los problemas de coordinación, los líderes necesitaron instituciones y mecanismos que aseguren a los grupos que compiten que cada uno se beneficiará con el crecimiento. El primer paso fue reclutar un cuadro tecnocrático competente y aislarlo de la interferencia política del día a día. El poder de estas tecnocracias varió según el país, pero en todos los casos han ayudado a los líderes a idear estrategias económicas creíbles. Los líderes también crearon un ambiente "business friendly", cuyo elemento principal fue una estructura legal y regulatoria que generalmente favorecía la inversión privada. Pero más allá de esto, los países del este asiático se han focalizado, con distintos grados de formalidad y éxito, en mejorar las comunicaciones entre el sector privado y el gobierno. Japón, Corea, Malasia y Singapur establecieron foros, denominados consejos de deliberación. Estos permitían a

grupos del sector privado influenciar en la formulación e implementación de las políticas de gobierno relevantes a sus intereses. A diferencia del lobby, donde las reglas son turbias y los distintos grupos buscan obtener ventajas secretas sobre los demás, los consejos de deliberación hicieron transparentes las reglas de asignación para todos los participantes. 3) utilización de consejos de deliberación. En Japón y Corea los tecnócratas utilizaron los consejos de deliberación para establecer "contests" entre las firmas. Debido a que el sector privado participó en el diseño de las reglas, y porque el proceso fue transparente para todos los participantes, los grupos privados estuvieron más dispuestos a participar de los esfuerzos de desarrollo. Un resultado de estos "contests" fue la tendencia a minimizar los recursos privados dirigidos a actividades de tipo "rent seeking". Los consejos de deliberación facilitaron los intercambios de información entre el sector privado y el gobierno, entre las firmas y entre el management y los operarios. Los consejos suplieron la función de transmisión de información del mercado, permitiendo a las economías una respuesta más rápida a los cambiantes mercados. Estas instituciones de comunicación entre el sector privado y el gobierno han ido modificando su rol a medida que fueron cambiando las circunstancias.

Las conclusiones a las que arribó el estudio del Banco Mundial sobre las causas del milagro del este asiático dieron inicio a un nuevo debate que aún hoy continúa y que se expresó recientemente en una sección especial dedicada al tema en la publicación *World Development*²⁵. Allí aparecen, editados por A. Amsden, un conjunto de informes que resumen algunas críticas que se le hacen al trabajo del Banco Mundial.

El primero de ellos pertenece a la propia A. Amsden, quien señala que al focalizar en los "fundamentals", el trabajo del Banco Mundial sugiere que el crecimiento económico es un proceso bastante sencillo, en contradicción con todos los nuevos modelos de crecimiento. Dada imperfecta información, retornos crecientes, equilibrios múltiples, dependencia del sendero seguido, mecanismos que se autorrefuerzan, y otras propiedades dinámicas, estos modelos enfatizan que el proceso de crecimiento no tiene una única explicación. El desacuerdo surge del error del Banco Mundial de creer que es posible desentender las variables macro básicas -inversión, educación, exportaciones- de sus fundamentos micro, o instituciones que los sostienen. Una vez que ambos están integrados, y las variables macro básicas están insertas en su contexto de formulación e implementación de políticas, el crecimiento deviene complejo como lo sugieren los nuevos modelos formales, y el intento del Banco de atribuir la mayor parte del desarrollo del este asiático al fundamentalismo de mercado se vuelve engañoso. Por ejemplo, si el Este asiático ha tenido altas tasas de ahorro e inversión, estas surgen sólo en conjunción con una particular estructura de empresa y de sistema financiero (todos los bancos en Corea y Taiwán eran de propiedad pública).

²⁵/ *World Development*; Vol. 22; #4; April 1994.

S. Lall, por su parte, considera al estudio inscripto en la visión "market friendly" desarrollada en el World Development Report de 1991²⁶. Luego de señalar un conjunto de críticas al trabajo a partir de su visión "estructuralista" de capacidades tecnológicas (argumentos que ya desarrollamos anteriormente), indica que el éxito de las políticas industriales de los países del este asiático debe ser juzgado en el contexto de las diferentes estrategias que siguieron. La naturaleza de qué considera falla de mercado el gobierno depende de sus objetivos: lo que puede haber sido considerado un progreso satisfactorio en Hong Kong, puede ser visto como inadecuado (y por lo tanto propenso a fallas de mercado) en Corea. Tal valoración de las fallas de mercado requiere un examen del aprendizaje tecnológico en un nivel micro. Hubo cruciales diferencias en los objetivos tecnológicos entre los países estudiados. Estas estrategias conducen a sustanciales diferencias en las estructuras industriales, especializaciones en las exportaciones, grados de contenido local, capacidades tecnológicas endógenas, dependencia de modos diferentes de transferencia tecnológica y en el involucramiento continuo del gobierno. Los efectos de las políticas industriales no pueden ser evaluados sin referencia a las estrategias perseguidas. Un juicio apropiado sobre las políticas industriales involucraría, entre otras cosas, un examen detallado de la complejidad de las actividades industriales dentro y a través de las industrias, la composición y sofisticación tecnológica de las exportaciones de manufacturas, la extensión de la integración local, y el desarrollo de profundización tecnológica local. Estas fueron las facetas de la industrialización en las cuales sus estrategias se diferenciaron, para las cuales las fallas de mercado fueron identificadas, y hacia las cuales fueron dirigidas las intervenciones. En ese sentido, los países que más avanzaron fueron justamente aquellos que realizaron fuertes políticas de intervención selectiva como Japón y Corea y que tuvieron mayores distorsiones en los precios relativos como muestran las evidencias empíricas del Banco Mundial.

Nuevos síntomas de cambio surgieron en los últimos tiempos. En septiembre de 1996 se realizó en Washington la "Conferencia sobre el pensamiento y la práctica del desarrollo" organizada por el BID. En ese marco, John Williamson presentó su trabajo "The Washington Consensus Revisited". Este nuevo paper de Williamson no se trata de una revisión oficial del original consenso, sin embargo, es el resultado de un cambio en el escenario de la política económica internacional. Temas que antes estaban vedados aparecen ahora como centro de las discusiones. Entre las nuevas ideas desarrolladas por Williamson están: aumentar el ahorro preservando la disciplina fiscal (que por sí sola es insuficiente), reorientar el gasto público hacia un bien direccionado gasto social, una reforma tributaria que incorpore las externalidades del medio ambiente, supervisión bancaria por parte del estado, una tasa de cambio competitiva, usar el poder de negociación de los bloques económicos en la liberalización comercial, fomentar la

²⁶/ World Development Report 1991, World Bank, Washington, 1991.

competencia en los mercados, hacer los derechos de propiedad bien definidos alcanzables a todos (reducir la desigualdad en la distribución de las tierras), crear instituciones estatales o mixtas para realizar políticas sociales y de promoción, mejorar la educación aumentando el gasto y redireccionándolo hacia los niveles primario y secundario. Finalmente, un reciente artículo de Joseph Stiglitz²⁷, reseña la reevaluación de la experiencia de los países del este asiático, enfatizando el papel cumplido por las intervenciones gubernamentales en el desempeño de estas economías.

III. Reflexiones finales.

Toda nueva propuesta industrial requiere necesariamente, una adecuada evaluación de los aspectos positivos de aprendizaje que se generaron en el pasado como asimismo de los problemas asociados a los errores cometidos en dichas trayectorias. Uno de los primeros grandes desafíos es el de generar condiciones para aprovechar las experiencias positivas que involucran considerables acervos tecnológicos, económicos y de calificación de los recursos humanos. Pero, simultáneamente se plantea la necesidad insoslayable de superar sus limitaciones e insuficiencias, de forma de acceder a senderos conducentes a la adquisición de ventajas comparativas dinámicas.

La posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad y mantenerlos en el largo plazo no puede circunscribirse a la acción de un agente económico individual. La experiencia internacional señala que los casos exitosos son explicados a partir de un conjunto de variables que muestran con claridad que el funcionamiento global del sistema es el que permite lograr una base sólida para el desarrollo de la competitividad. De esta forma la 'noción sistémica' de competitividad reemplaza a los esfuerzos individuales que, si bien son condición necesaria para lograr este objetivo, deben estar acompañados, necesariamente, por innumerables aspectos que conforman el entorno de las firmas (desde la infraestructura física, el aparato científico tecnológico, la red de proveedores y subcontratistas, los sistemas de distribución y comercialización hasta los valores culturales, las instituciones, el marco jurídico, etc.). El logro de una competitividad sostenible en el largo plazo requiere de esfuerzos sistemáticos en el objetivo de adquirir ventajas comparativas y consolidar un 'proceso endógeno continuo' que comprenda al conjunto, definiendo simultáneamente las responsabilidades del empresario al interior de su planta industrial y todas las condiciones que conforman su entorno que incluye tanto a otros agentes privados como al sector público.

²⁷/ Stiglitz, Joseph: **Some Lessons from the East Asian Miracle**; The World Bank Research Observer, August 1996.

Esta noción sistémica de la competitividad es relevante para cada uno de los mercados en que es considerada. Por lo tanto debe ser obtenida tanto en los mercados de exportación como con respecto a las potenciales importaciones. La experiencia latinoamericana ha demostrado que varias producciones han podido expandirse en algunas de estas situaciones, pero las bases que las sustentaban resultaban claramente endeble. Estas formas de competitividad han sido calificadas²⁸ / como 'espurias' en la medida que no avanzaban en la adquisición de ventajas comparativas y estaban sustentadas en uno o varios de los siguientes factores: bajos salarios; procesamiento de recursos naturales sin preservar el medio ambiente; tipos de cambio elevados; recesión en el mercado local; sobreprotección respecto a las importaciones a sectores con ineficiencias; elevados subsidios a las exportaciones, etc.. Estas formas viciosas de competencia derivaban en frágiles éxitos individuales de las firmas pero incompatibles con beneficios de carácter social. Estos avances no eran sostenibles en el largo plazo y entraban en crisis, tanto a nivel del desempeño de la empresa como por los elevados costos sociales involucrados.

El sendero del desarrollo industrial y la consecución de los objetivos estratégicos perseguidos dependerán de la capacidad y creatividad gubernamental para diseñar e implementar las acciones que mejor se adecuen -en tiempo, intensidad y cobertura- a los patrones de comportamiento de los distintos agentes económicos. El diseño, formulación y despliegue de políticas gubernamentales activas, explícitas y transparentes así como su necesaria inscripción en una concepción estratégica de largo plazo, demanda armonía y coordinación entre los organismos públicos, a la vez que requiere su articulación con las políticas de corto plazo. Por otra parte, surge como condición ineludible, la redefinición de la 'ingeniería institucional' necesaria. La debilidad e incluso, fragilidad técnica de las estructuras estatales obliga a focalizar los esfuerzos en acciones en las que la transparencia facilite la necesaria evaluación ex-post de sus resultados. En tal sentido, las posibilidades de desarrollar políticas selectivas se ven acotadas y condicionadas por la fragilidad del sector público.

La consistencia del marco macroeconómico es la condición para la implementación de la política industrial, que a su vez requiere tener en claro algunos criterios básicos. En particular debe destacarse la necesidad de que estas políticas sean: **explícitas, activas, y de la mayor generalidad y neutralidad posibles**. Asimismo se deben privilegiar todas aquellas acciones que tengan mayores **efectos propulsores y difusores de externalidades positivas** sobre la economía en su conjunto. En este último punto, la consolidación de la infraestructura y el mejoramiento del capital humano son dos de los aspectos más relevantes²⁹.

²⁸/ Ver Fajnzylber, F., "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'", Cuadernos de la CEPAL N° 60, Santiago de Chile, 1989.

²⁹/ Ffrench Davis, R.: **Ventajas comparativas dinámicas: un planteamiento neoestructuralista**;

El planteamiento de una política explícita está asociado, necesariamente, a una evaluación social ex-ante y ex-post, a la cuantificación de las transferencias en el marco presupuestario que pudieran estar involucradas (especificando quién las recibe y quién las financia), a tener una total transparencia, a estar nítidamente explicitados y cuantificados los objetivos, así como, tener una secuencia temporal claramente especificada y con promociones preferentemente decrecientes en el tiempo. Esto significa contar con un sistema de premios, pero también, con la existencia de un sistema de castigos, en la medida que no se alcancen los objetivos comprometidos.

La consideración de estos aspectos es de vital importancia para el logro de los objetivos perseguidos. Son innumerables las experiencias nacionales de apoyo al proceso de maduración de las denominadas industrias infantiles, pero los resultados alcanzados han sido poco exitosos. Sin duda, los problemas que plantea la selección de los sectores y de las técnicas adecuadas no son menores. Sin embargo, la evaluación de dichas experiencias ha demostrado que uno de los aspectos cruciales está asociado al hecho que los procesos de aprendizaje no surgen automáticamente por el transcurso del tiempo. Son justamente el resultado positivo de los esfuerzos deliberados y explícitos orientados a la generación de acervos tecnológicos y capacitación de los recursos humanos. Esto significa desarrollar una estrategia tecnológica y productiva asociada a inversiones orientadas a la generación/adopción de cambios técnicos permanentes, que induzcan una maduración que no es automática ni instantánea y que requiere de esfuerzos permanentes y conscientes.

En una situación en la cual los problemas económicos se unen con la fragilidad institucional, no es necesario "retomar al mercado" sino "construir el mercado". Esto significa, actuar sobre las instituciones de la vida colectiva y proveer la capacidades que permitan a la mayoría de los sujetos tomar parte en forma efectiva de la misma. Asimismo, las políticas públicas para el desarrollo industrial deben estar orientadas no sólo a favorecer un cambio en el contexto institucional en el cual las firmas realizan sus operaciones, sino también hacia acciones específicas que favorezcan el desarrollo de la cooperación industrial entre las firmas para permitir la especialización individual en un contexto de complementariedad y extensión del mercado.

Un régimen de política industrial provee mecanismos de coordinación faltantes en una economía de mercados libres. Como mecanismo de coordinación, la política industrial puede ser más eficiente en un contexto donde la interdependencia y la especificidad de los activos es importante. La política industrial debe ayudar a la coordinación del cambio

Teubal, M.: Lineamientos para una política de desarrollo industrial y tecnológico. La aplicabilidad del concepto de las distorsiones del mercado; ambos en "Elementos para el diseño de política industriales y tecnológicas en América Latina", Cuadernos de la CEPAL N° 63, 1990.

económico, a fomentar la experimentación y a preservar la diversidad. En el mundo real muchos cambios involucran decisiones interdependientes. La lógica de la política industrial puede ser considerada separando el rol que juega dentro de dos dimensiones distintas: una dimensión estática y otra dinámica. En ambos casos la función de la política industrial es la misma: evitar fallas de coordinación.

ANEXO

Esquema 1
PROMOCION DE NUEVAS ACTIVIDADES INDUSTRIALES:
SINTESIS DE LOS ARGUMENTOS Y EVIDENCIAS RECIENTES. UNA VISION DESDE
LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS. EL PLANTEO DE G. GROSSMAN.

DETERMINANTES DE ALGUNAS FALLAS DE MERCADO	EFFECTOS DISTORSIVOS SOBRE EL MERCADO DE COMPETENCIA PERFECTA	POSIBLES INTERVENCIONES	REFERENCIAS TEORICAS Y EMPIRICAS
I - ECONOMIAS DE ESCALA			
A - ECONOMIAS DE ESCALA "ESTATICAS"	1) Grandes costos fijos de entrada. Pocas firmas capaces de ingresar a escalas de producción con beneficios. 2) Existencia de escala de operación mínima con costos medios decrecientes.	1) Subsidio al ingreso si el excedente de los consumidores es mayor que las pérdidas operativas privadas y el efecto negativo por la caída de ganancia de las firmas ya existentes.	Horstmann y Markusen, 1986 Schlie, 1986
B - LEARNING BY DOING (Interno a firma. Economías de escala "dinámicas")	1) Existencia de curva de aprendizaje pronunciada. Los costos de producción son inicialmente elevados pero declinan rápidamente con la experiencia acumulada en la nueva actividad.	1) Subsidio al ingreso durante la fase de aprendizaje si el excedente del consumidor es mayor que las pérdidas operativas privadas debido al ingreso. El ingreso de más de una firma reduce el volumen de ventas de las existentes y la velocidad con la cual ganan experiencia y los beneficios del aprendizaje asociados a la misma.	Alchian, 1963 Zimmerman, 1982 Lieberman, 1984 Bresnahan, 1986 Baldwin y Krugman, 1987a Dasgupta y Stiglitz, 1988 Trajtenberg, 1989
C - PROMOCION AL INGRESO ESTRATEGICO (Caso particular de economías de escala estáticas o dinámicas)	1) El tamaño del mercado mundial soporta sólo una firma en la actividad. El gobierno se compromete a apoyar a las firmas locales en su competencia con firmas extranjeras rivales por la posesión del mercado emergente.	1) Subsidio al ingreso debido a los beneficios monopólicos que obtiene la firma.	Ethier, 1982 Brander y Spencer, 1985 Dixit y Kyle, 1985 Dixit, 1986 Dixit y Grossman, 1986 Grossman, 1986 Horstmann y Markusen, 1986 Baldwin y Krugman, 1987a y 1987b Baldwin y Flam, 1989 Helpman y Krugman, 1989
II - EXTERNALIDADES			
A - INVESTIGACION Y DESARROLLO	1) Significativas inversiones en la creación de conocimiento. Características de "bien público" del conocimiento. Es eficiente y quizás inevitable que los frutos de los esfuerzos de investigación y desarrollo se expandan a través de la sociedad. Los agentes privados sólo se harán cargo de los costos si pueden internalizar los beneficios.	1) Subsidio a los costos privados de investigación y desarrollo. 2) Incitar a las firmas a internalizar las externalidades asociadas con la creación de nuevas tecnologías a través de la promoción de "joint ventures" para investigación y desarrollo. 3) Incrementar la protección en el exterior de los derechos de propiedad intelectual. 4) Utilizar subsidios a la producción o exportación, o protección del mercado interno, aunque generan simultáneamente efectos negativos	Arrow, 1962 Griliches, 1979 Jaffee, 1984 Spence, 1984 Grossman y Shapiro, 1985 Griliches, 1986 Katz, 1986 Bernstein, 1988 Bernstein y Nadiri, 1988 y 1989 Chin y Grossman, 1989 Grossman y Helpman, 1989a y 1989b Lichtenberg y Siegel, 1989
B - LEARNING BY DOING (Externo a la firma)	1) Ganancias de productividad provenientes de la experiencia en la producción pueden acumularse en otras firmas que no son la que emprende el proceso de manufacturación. (Variante clásica del argumento de la industria naciente).	1) Subsidio a la producción debido a los beneficios de la externalidad. La política comercial es un proxy, ya que promueve el aprendizaje pero también induce simultáneamente efectos negativos.	Lieberman, 1982 Zimmerman, 1982 Bell, Ross Larson y Westphal, 1984
C - INVERSION EN CAPITAL HUMANO Y ENTRENAMIENTO "ON-	1) Externalidades en la inversión en capital humano. Las firmas intervienen en forma "subóptima".	1) Subsidio a la inversión de capital humano. Como en el caso de las externalidades en investigación y desarrollo los subsidios a la	Horowitz y Sherman, 1980 Maranto y Rogers, 1984 Simpson, 1984

THE-JOB"		producción o las políticas comerciales no garantizan resolver el problema de apropiabilidad.	Barron, Black y Lowestein, 1987
D - FALLAS DE COORDINACION Y "VERTICAL LINKAGES"	1) Si las economías de escala son significativas y la exportación está limitada por costos de transporte o barreras comerciales, el ingreso de un productor puede estar inhibido por la inexistencia de comprador de su producto. Al mismo tiempo, un potencial productor que utiliza el producto anterior como insumo puede estar inhibido de ingresar por la incapacidad para acceder a una oferta a bajo costo del componente. La solución de mercado involucra una falla de coordinación: ninguno de los dos se hace cargo de los grandes costos fijos, si bien ambos se beneficiarían si lo hacen.		Scitovsky, 1954 Pack y Westphal, 1986
III - IMPERFECCIONES EN EL MERCADO DE CAPITAL			
A - DIVERGENCIA DE LOS COSTOS SOCIAL Y PRIVADO DE LOS FONDOS	1) Existencia de una divergencia exógena entre el costo de oportunidad social de los fondos y la tasa a la cual el mercado pone los fondos a disposición de los prestatarios. Tales divergencias pueden deberse a la incapacidad de evaluación de los prestamistas, a su aversión "irracional" al riesgo, o a su sobreestimación sistemática del riesgo de nuevas actividades.	1) Subsidiar el crédito, si las tasas privadas de descuento son inadecuadas. Subsidiar los avales o compensar impositivamente las pérdidas de las firmas para aliviar parte de la exposición privada si la aversión al riesgo es demasiado grande. Tales subsidios y beneficios impositivos deben estar disponibles para todos los inversores en todos los sectores, a menos que se conozca que el mercado sistemáticamente discrimina contra cierto tipo de actividades.	Kafka, 1962
B - ASIMETRIAS DE INFORMACION	1) Los prestatarios seguramente conocen más sobre la naturaleza, riesgo, y probables retornos ante escenarios alternativos y sobre su propia capacidad para emprender una nueva actividad. Estas asimetrías no serían significativas para el prestamista si los contratos de deuda aseguraran el repago bajo todas las circunstancias. Pero los mercados de crédito se caracterizan por la protección del estado bajo estatutos de responsabilidad limitada y por lo tanto, exponen al prestamista ante la quiebra de la firma (problema de la "selección adversa").	1) Subsidios selectivos a la tasa de interés, sólo en el caso donde los mecanismos de mercado sistemáticamente seleccionan aquellas firmas o potenciales ingresantes que desde un punto de vista social son menos atractivos.	Stiglitz y Weiss, 1981 De Meza y Webb, 1987 Flam y Staiger, 1989 Sen, 1989
IV - IMPERFECCIONES EN EL MERCADO DE BIENES			
A - REPUTACION DE CALIDAD COMO BARRERA A LA ENTRADA	1) Imperfecta información sobre los atributos de los productos por parte de los consumidores. Problemas de falta de prestigio de calidad para los nuevos ingresantes.	1) Proveer incentivos "diferenciales" para que las firmas produzcan bienes de alta calidad (por ejemplo, estándares de calidad mínimos)	Bagwell y Staiger, 1988 Grossman y Horn, 1988

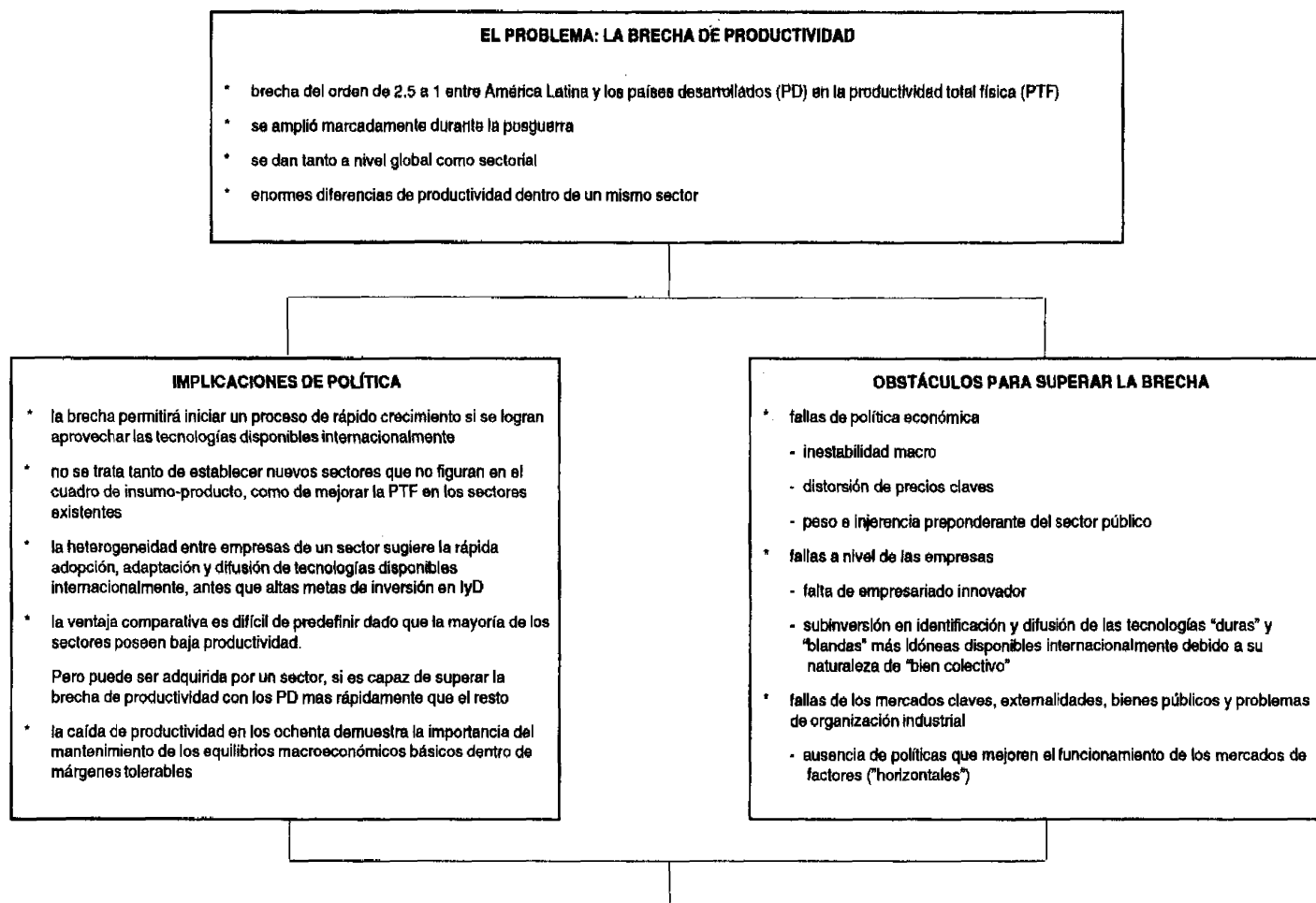
FUENTE: Elaboración propia en base de Grossman, G.: **Promoting New Industrial Activities: A Survey of Recent Arguments and Evidence**; OECD Economic Studies; 1990.

Esquema 2
ARGUMENTOS DE LA INTERVENCION PARA EL DESARROLLO
INDUSTRIALTECNOLÓGICO (DIT). EL PLANTEO DE LALL

Determinantes	Fallas de mercado	Políticas correctivas
<p>Incentivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Políticas macroeconómicas - Competencia externa - Competencia doméstica 	<p>No es aplicable</p> <p>La exposición completa a la competencia conduce a una inversión insuficiente en DIT debido a externalidades, aprendizaje impredecible, falta de comprensión del proceso de DIT, complementariedades de inversión, brechas de información, aversión al riesgo.</p> <p>Poder de mercado, economías de escala y variedad, complementariedades, necesidad de gran tamaño (para ingresar a los mercados mundiales y lograr entrenamiento e IyD avanzados).</p>	<p>Protección a la "industria naciente" (muy selectiva, monitoreada, limitada en duración, con salvaguardas, integrada con el desarrollo institucional y de habilidades). Liberalización en etapas, tomando en cuenta los costos de reaprendizaje.</p> <p>Asegurar la competencia, regular a los monopolios, pero crear complementariamente, grandes firmas en donde sean necesarias para explotar economías de escala y marketing.</p>
<p>Habilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trabajador y supervisor - Técnicas - Ingeniería de producción - Diseño y desarrollo - Científicas e investigación básica - Administrativas, organizacionales y de marketing 	<p>Las inversiones en educación formal padecen de indivisibilidad, mercados ausentes (escasez de oferta de docentes e instalaciones), riesgo, previsión imperfecta, falta de información. El control de calidad y el contenido curricular tienen brechas de información.</p> <p>Las inversiones de las empresas en entrenamiento poseen externalidades (inapropiabilidad), desconocimiento de los beneficios del entrenamiento, aversión al riesgo, fallas del mercado de capitales.</p>	<p>Apoyo gubernamental a la educación escolar y de nivel superior y al entrenamiento especial. Evaluación de calidad y contenidos educativos.</p> <p>Selectividad en la creación de habilidades de nivel superior, insertadas en la estrategia industrial.</p> <p>Información, incentivos y subsidios para el entrenamiento en la firma. Apoyo al entrenamiento en el exterior, contratación de entrenadores del exterior.</p>
<p>Información y apoyo técnico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento de la necesidad de esfuerzos para DIT - Conocimiento del tipo de esfuerzo para promover DIT - Acceso a información de otras firmas, instituciones, universidades, etc. - Estándares, metrología, instalaciones de testeo - Servicios de extensión técnica - Implementación de contratos tecnológicos - Servicios de información sobre fuentes técnicas, tendencias - Apoyo a la investigación básica - Acceso a información tecnológica mundial 	<p>Brechas de información y mercados de información fragmentados (sobre fuentes de tecnología); demoras por "aprendiendo a aprender"; indivisibilidad de las instalaciones de infraestructura; características de bien público de alguna información (externalidades e inapropiabilidad); brechas de habilidades; aversión al riesgo; ausencia de intermediación tecnológica.</p> <p>Insuficiente desarrollo de interrelaciones entre firmas, provocando una escasa difusión de la tecnología. Inadecuados esfuerzos cooperativos de las empresas para obtener estándares y calidad.</p> <p>Ausencia de lazos con las actividades de investigación en el exterior.</p>	<p>Información y persuasión sobre la necesidad de actividad técnica. Fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual.</p> <p>Provisión de servicios de infraestructura; establecimiento de instituciones de IyD para industrias seleccionadas (asegurando las interrelaciones con las empresas).</p> <p>Servicios de extensión técnica para pequeñas empresas. Servicios de informaciones sobre fuentes de tecnología.</p> <p>Apoyo a actividades de IyD cooperativas en las industrias. Apoyo a actividades de IyD estratégicas. Estímulo a la subcontratación y al compra local.</p> <p>Articulación con la IyD extranjera.</p>
<p>Financiamiento para DIT:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de financiamiento en tasas apropiadas y en cantidad suficiente para IyD o comercialización de innovaciones - Financiamiento para innovadores con participación igualitaria - Financiamiento especial para PYMEs 	<p>Fallas del mercado de capitales debido a información ausente o asimétrica, selección contraria, riesgo moral, costos de evaluación o ejecución en créditos para DIT; aversión al riesgo o políticas muy conservadoras de los intermediarios financieros.</p> <p>Falta de habilidades relevantes en la intermediación financiera.</p>	<p>Creación de capacidades de financiamiento tecnológico en bancos, con entrenamiento, subsidios (sólo para comenzar); provisión de financiamiento especial para esfuerzos de DIT que enlacen con instituciones de IyD; instrumentos financieros para PYMEs; capital de riesgo y otros esquemas para proveer instrumentos especiales para compartir riesgos.</p> <p>Focalización de sectores con potencial tecnológico excepcional.</p>
<p>Políticas tecnológicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Importación de tecnología, IED, promoción de IyD local, otras intervenciones para fortalecer el DIT 	<p>Inversión insuficiente en IyD local (debido a los factores precitados).</p> <p>Transferencia de tecnología padece de las imperfecciones del mercado internacional de tecnología, proveedores monopolistas u oligopolistas, información asimétrica.</p> <p>Absorción de tecnología importada limitada por las capacidades locales, junto con otras fallas precitadas que impiden el DIT.</p>	<p>Incentivos fiscales y de otro tipo para IyD; compra de productos con innovaciones locales; servicio de información sobre fuentes de tecnología, control selectivo de la IDE y negociación para asegurar el desarrollo local del "know-why". Apoyo selectivo a proyectos de IyD con grandes beneficios y externalidades positivas potenciales.</p>

Fuente: traducción libre de Lall, S., "Understanding Technology Development", Development and Change, AGE, Vol. 24, 993.

ESQUEMA 3
FUNDAMENTOS DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO. LA VISIÓN ACTUAL DE LA CEPAL (1)



Esquema 3 (conclusión)

ALCANCE DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO

- * para promover la competitividad y cerrar la brecha productiva con los PD se requiere: i) precondiciones macroeconómicas; política macroeconómica y apertura adecuada, ii) política de desarrollo productiva activa: políticas "horizontales" o mesoeconómicas, que apoyen la competitividad sistémica (de innovación y difusión de tecnología, de capacitación, de desarrollo de infraestructura) y políticas macroeconómicas que apoyen directamente las operaciones de las empresas (políticas de reconversión productiva)

JUSTIFICACIÓN TEÓRICA DE UNA POLÍTICA ACTIVA

- * Mercados incompletos
Asimetría de información, externalidades e inapropiabilidad, problemas de escala, etc. Se verifica por distintas condiciones en los mercados de tecnología, capital humano, de capital (en particular, de largo plazo) y de divisas
- * Problemas de regulación y de organización industrial
Las condiciones precitadas se manifiestan con particularidades específicas para cada agente económico de la industrialización (PYMEs, grupos económicos y empresas transnacionales)
- * Rendimientos crecientes y complementariedades estratégicas
La existencia de rendimientos crecientes a escala en el plano de cada firma genera economías externas pecuniarias a nivel agregado y, por ende, complementariedades estratégicas que justifican acciones de coordinación de los agentes privados con la autoridad económica

JUSTIFICACIÓN EMPÍRICA DE UNA POLÍTICA ACTIVA

- * en la mayoría de los países de desarrollo tardío el Estado ha desempeñado un papel activo para completar o perfeccionar los mercados, proveer sustitutos de éstos y generar un entorno estimulante a la inversión y la innovación
- * los esfuerzos del sector público deben extenderse en la medida en que sus capacidades reales lo permitan. La experiencia sugiere que su participación será eficaz cuando sea: i) "facilitadora del funcionamiento del mercado" y no pretenda suplantarla, ii) selectiva y transparente tanto por sus limitaciones como por las actividades privadas de "rent seeking"
- * la experiencia sugiere que exista una amplia variedad de alternativas en materia de intervención, desarrollo liderado por conglomerados (Corea) o por PYMEs (Taiwán); crecimiento liderado por empresas nacionales (Corea, Taiwán y Japón) o por empresas públicas y transnacionales y recursos naturales con posteriores eslabonamientos (Dinamarca, Suecia, Finlandia —en el pasado—, Tailandia, Malasia, Indonesia —en la actualidad—) o desarrollo manufacturero inicial (Japón, Corea, Taiwán), apertura inicial basada en promoción de exportaciones con liberalización de importaciones limitada (la mayoría de los NICs del sudeste asiático) o comercio libre casi desde un comienzo (Hong Kong y Singapur)
- * si bien una parte significativa de la estrategia de sustitución de importaciones en América Latina careció de racionalidad económica permitió avances importantes en el desarrollo industrial, incluso en sectores tecnológicamente sofisticados (industria automotriz en Brasil y México)
- * la experiencia sugiere que se puede adquirir ventajas competitivas por medio de políticas industriales si: i) los incentivos son transitorios; ii) las escalas de producción son suficientemente grandes (por un amplio mercado interno, exportaciones contempladas desde un principio o por la producción de bienes intermedios basados en recursos naturales fácilmente exportables ante casos de insuficiente demanda interna); iii) que se evite tanto el uso de tecnologías muy anticuadas como de tecnologías experimentales

NOTA: (1) En el presente marco no se han incluido el conjunto de otros aspectos (macroeconómicos, comerciales, de financiamiento, etc.) que articulan sistemáticamente la propuesta global contenida en el documento.

Fuente: Elaboración sobre la base de CEPAL, "América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", Santiago de Chile, 1994.