



**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

POLÍTICA INDUSTRIAL SELECTIVA

Debate y Visión de distintos enfoques¹

GASTON ADRIAN GRIMBLATT

¹Este manuscrito es parte integrante del Proyecto “Política Industrial Hacia Sectores de Alta Tecnología en la Argentina: los casos de Biotecnología y Software” dirigido por Marta Bekerman.

Introducción	3
1. Economía de la política industrial	6
Instancias de teoría económica para la intervención en política industrial	7
2. Economía de la elección pública: crítica a la intervención del estado basado en fallas	15
Aspectos generales	15
3. Horizontalidad vs verticalidad en política industrial	19
Aspectos generales	19
El dominio de las políticas selectivas	20
La distinción en la práctica: deseables horizontales e ilegítimas selectivas.	23
4. Enfoque de distintas corrientes	26
El enfoque evolucionista	26
La corriente endógena del crecimiento económico	28
La Nueva teoría del Comercio Internacional.	35
La visión Neoestructuralista Latinoamericana	39
5. Conclusiones	44
Anexo: experiencias en intervenciones selectivas.	47
Las experiencias selectivas hacia la industria de bienes de capital en Brasil, China, India y Corea	48
La planificación sectorial estratégica japonesa	52
6. Bibliografía	56

Introducción

La discusión sobre política industrial fue incorporando la atención de una vasta literatura, pasando por distintos momentos históricos. Se podría decir que hoy existe cierto consenso acerca de la conveniencia de llevar adelante en algunos casos, políticas industriales de carácter horizontal. Tanto economistas del *mainstream* como organismos internacionales, parecen dispuestos a aceptar políticas industriales de carácter horizontal, siempre que se deje a las estrictas reglas del mercado la asignación de los recursos entre sectores. Pero el debate está lejos de haberse cerrado en relación con las políticas sectoriales o selectivas, ya que la visión predominante las considera fuera del *set* de intervenciones “legítimas”.

Desde el punto de vista de teoría del bienestar, en la cual la intervención del estado en la economía se fundamenta atendiendo a *distorsiones*, no hay argumentos sólidos para condenar a las políticas selectivas, ya que bajo *distorsiones* sectorialmente específicas, las medidas correctoras se materializarán en políticas de esa clase.

Pero por otra parte, de los enfoques económicos sobre la acción del estado (de gran influencia entre el *mainstream*) se desprenden argumentos consistentes tendientes a limitar la política industrial a intervenciones horizontales, tanto a partir de concepciones empíricas sobre la naturaleza del estado y los agentes políticos, como sobre la base de la teoría de la elección pública.

Este debate en torno a la selectividad en políticas industrial no es indiferente a las posibilidades de crecimiento y desarrollo de una región. En este sentido, las Nuevas Teorías del Crecimiento (Romer, Lucas, Young, Grossman, Helpman, etc.), del Comercio Internacional (Krugman, Brander, Spencer, Grossman, etc.), recientes desarrollos Neoestructuralistas (CEPAL 90s) y otras corrientes de pensamiento, identifican sectores, que al ser fuente de externalidades reales o pecuniarias, generan beneficios sociales superiores a los privados, potenciando la expansión de la productividad y el crecimiento. Por tanto, bajo esos esquemas, la restricción impuesta sobre las intervenciones

selectivas puede implicar resignar la utilización de instrumentos con potencialidad, al menos desde el plano teórico, en constituirse en ejes de estrategias de desarrollo económico.

Esta discusión, se torna de importancia fundamental para los países en desarrollo, y nos plantean una serie de interrogantes ¿Cuáles son las bases y criterios para la intervención selectiva en política industrial?, ¿Cómo implementarla con eficiencia y racionalidad? ¿Cuáles serían los sectores indicados?, ¿ En base a que instrumentos?

Este trabajo tiene por objetivo avanzar sobre este debate y se divide cuatro secciones. En la primera, se describirán los principales argumentos que dan sustento a la política industrial (sección 1). Luego, se repasarán los enfoques económicos sobre la acción del estado que abren juicios sobre su capacidad y/o eficacia para intervenir como corrector de *fallas* de mercado (sección 2). Seguidamente, (sección 3) se entrará en el debate alrededor de la política industrial selectiva. En esa sección se contextualizará el origen de la discusión, se especificarán sobre el concepto de “intervención selectiva” y se analizarán los fundamentos en que sustenta la ortodoxia económica su visión contraria a esa clase de intervenciones.

En la cuarta sección, se describirán esquemáticamente los contenidos e implicancias de intervenciones del estado orientadas hacia la política industrial que se desprenden de cuatro corrientes de pensamiento. En primer lugar se describirá la posición de la corriente evolucionista, cuyos principales autores afirmarían que el libre mercado crea el clima propicio que asegura el cambio técnico, y considerarán perjudiciales a las políticas selectivas al “dañar los mecanismos de selección natural de la economía de mercado.” De esta manera, llegan a conclusiones muy similares a las de la ortodoxia, a pesar de que sus fundamentos teóricos sean de distinta naturaleza.

Luego, se analizará la posición de tres corrientes que sustentan argumentos favorables a las intervenciones selectivas: los autores de la denominada “Teoría Del Comercio Estratégico Internacional” (parte 2) demuestran que bajo un entorno de mercados internacionales de competencia imperfecta, la política industrial y comercial “estratégica” puede constituirse en un poderoso instrumento para elevar el ingreso nacional a partir de la captura

de *rentas* por parte de empresas nacionales envueltas en competencia imperfecta con rivales extranjeros.

En la tercera parte, se tratará el enfoque de las “Teorías De Crecimiento Endógeno”. Estos constituyen una serie de formulaciones en donde se modela en forma interna el denominado “residuo de Solow”, y demuestran como el progreso tecnológico resultará de las acciones de mercado. Uno de los principales aspectos que se desprenden de estos modelos es que el proceso de crecimiento económico está dirigido por sectores “dinámicos” y esto se traduce en que las posibilidades de crecimiento económico de un país no es indiferente a su especialización productiva.

Luego (cuarta parte), se presentará la posición de la corriente denominada Neoestructuralista, la cual retoma conceptos de sus antecesora Cepalina y sobre esa base, analiza los problemas que afectan a las economías latinoamericanas contemporáneas y presenta lineamientos de políticas (en donde la selectividad juega un *rol* central) destinados a superar los desequilibrios estructurales que afectan a los países de la región.

Por último, en las conclusiones, se resumirán las principales ideas que justifican las políticas selectivas, sin ignorar el mensaje de los enfoques de economía política que constituyen una señal de alerta en relación intervenciones de esta naturaleza.

1. Economía de la política industrial

Antes de entrar en la discusión más profunda referida al tema de la política industrial, es preciso aclarar que quienes se inscriben bajo la bandera neoclásica, están lejos de compartir una posición única referida al mismo y en general, a cualquier tema de política económica.

Lo que estos autores tienen en común es la manera de analizar las políticas y los procesos económicos. Distintos objetos de estudio que hacen a la economía serán abordados por esta corriente a partir de un marco particular. Dicho marco idealiza un mundo donde los mercados por sí sólo son capaces de resolver en forma correcta los problemas de la escasez de recursos, que implican la necesidad de asignar tanto recursos entre sectores, como bienes entre individuos.

De esta manera, los autores “neoclásicos” tendrán en común que fundamentarán la intervención del estado en cualquier esfera de la economía atendiendo a criterios de eficiencia o equidad. El primero de estos, es de naturaleza objetiva y hace referencia a que si existen distorsiones sobre ese mundo idealizado –competencia imperfecta, economías externas, y otras fallas - la intervención del estado en la esfera de la economía permite corregirlas. El segundo de los criterios, el de equidad, hace referencia a la distribución del ingreso deseada y por lo tanto, implica la necesidad de establecer algún juicio de valor.

Este último criterio aplica muy indirectamente en la consideración teórica –al menos por esta corriente- de la política industrial (aunque no puede ser ignorado en sus implicaciones prácticas), ya que la discusión gira en torno a la eficiencia, y se construye sobre la base de distintas concepciones sobre la naturaleza de los mercados.

En base a este esquema, un conjunto de autores afirmará que el mercado es una institución eficiente para asignar recursos en forma autónoma, y por lo tanto cualquier intervención en política industrial que interfiera con el mismo implica una pérdida de eficiencia. (por ejemplo, Burton 1983 y Bhagwati 1994). Quienes se inscriben en esta línea adoptan como supuesto el

marco sobre el que se construye el análisis neoclásico. Es decir, creen en la competencia perfecta en todos los mercados y por tanto en cada uno de los supuestos sobre los que esta se apoya: atonicidad de oferta y demanda, racionalidad e información perfecta, libre movilidad de factores, etc. De esta manera, los precios formados a partir de costos marginales siempre emiten las señales correctas, y el mecanismo de mercado asegurará la asignación eficiente.

Por otra parte, un grupo de autores –dentro de esta corriente- favorables a la intervención en política industrial, fundamentará sus argumentos sobre la base de la “teoría de las distorsiones domésticas².” Dada una *distorsión*, los mercados pierden la capacidad de resolver con eficiencia los problemas de la escasez, y por tanto, las intervenciones en política industrial pueden constituirse en *políticas óptimas* correctoras de *distorsiones*, o en opciones de *segundo mejor*.

Grossman (1990) realizó un buen trabajo en la dirección de sistematizar una clasificación de estos argumentos, agrupándolos según las distorsiones que aparecen en cada uno. Este autor distingue entre fallas determinadas por economías de escala, por externalidades, y por imperfecciones en el mercado de capital. Este esquema se puede complementar considerando el enfoque institucionalista que incorpora los supuestos de especificidad de activos y costos de transacción. Los autores de este último enfoque tratan de mantener distancia respecto al paradigma neoclásico, no obstante, estos en rigor justifican la intervención del estado también a partir de la consideración de distorsiones (la diferencia entre ambas corrientes se centra básicamente en supuestos sobre el comportamiento micro)

Instancias de teoría económica para la intervención en política industrial

En este apartado, siguiendo la clasificación de argumentos presentada en Grossman (1990), se analizarán un conjunto de argumentos favorables para la

²Según esta teoría (Corden 1974), a cada distorsión corresponderá un ordenamiento de políticas *correctoras*. En este sentido, la *política óptima* (u opción de *primer mejor*) es aquella con menores efectos *distorsivos* sobre el resto del sistema económico. Luego se ubican las opciones de segundo mejor (*second best*), tercero mejor, y así

intervención en política industrial, los cuales presentan distintos niveles de apoyo a las intervenciones selectivas. En primer lugar, se tratarán los argumentos que legitiman la intervención del estado en base a la consideración de distintas clases de economías de escala. Luego, se describirán los argumentos que incorporan alguna economía externa (excepto economías de escala externas cuyo tratamiento queda incorporado en el punto anterior). Por último, se hará un breve recorrido por aquellos autores que se basan en otras fallas de mercado.

Economías de escala

Esta tal vez sea la *distorsión* sobre la que se hayan dedicado los mayores esfuerzos en el ámbito de la teoría económica. En rigor, dicho nombre engloba cuatro distorsiones, cada una de ellas con diferentes implicancias de política y distintos efectos sobre el mercado. Estas cuatro resultan de la combinación entre el carácter de internas o externas con el de dinámicas o estáticas. Por tanto, hay que distinguir entre economías de escala:

- 1) internas estáticas
- 2) externas estáticas
 - 2.1) tamaño de la industria a la que pertenece la firma
 - 2.2) tamaño del sector industria del país
- 3) internas dinámicas
- 4) externas dinámicas

Las dos primeras describen una situación en donde la productividad de una firma se relaciona proporcionalmente a la escala (tamaño) de las series producidas por dicha firma (caso 1), por el tamaño de la industria (agrupamiento de firmas) a la que esta pertenece (caso 2.1) o del sector industrial del país (caso 2.2), mientras que los otros casos, ésta se relacionan con la historia (tiempo que está en el mercado) de la firma (caso 3) o de la industria (caso 4).

sucesivamente, las cuales remedian las *fallas* genéricas de mercado pero a costa de distorsiones crecientes.

Caso 1

Las economías del tipo 1 tipo aparecen en general en la fabricación bajo procesos seriados o continuos de productos con cierta estandarización. La teoría las fundamenta suponiendo costos marginales o medios decrecientes. El primer caso es atípico en la realidad, no así el segundo que deriva de la existencia de grandes costos fijos. Una consecuencia directa de su presencia es que hace tender a una concentración en la oferta, ya que los costos fijos generaran barreras a la entrada y/o escalas mínimos de producción eficiente.

Esta concentración puede derivar en tres tipos de mercado: a) Monopolio, b) Oligopolio y c) Competencia Monopolística. Cualquiera de estos, al alejarse de la competencia perfecta, legitima la intervención del estado en la economía. No obstante, mientras algunos autores enfatizarán sobre la necesidad de “intervención reguladora” de los monopolios u oligopolios, que en la práctica se materializa a través de las leyes de defensa de la competencia o anti-trust, otros autores sustentarán en base a estas estructuras de mercado argumentos de intervenciones de política sobre el proceso productivo. Sobre esta última línea se inscriben dos argumentos.

El primero de ellos, derivado de la Teoría del Bienestar, considera el caso de una economía cerrada y se sustenta en una regla de decisión del siguiente tipo: dada una estructura de mercado monopólica u oligopólica un gobierno puede subsidiar el ingreso de una nueva firma a ese mercado, siempre que las ganancias en términos de excedentes del consumidor resultantes de la expansión de la oferta, sean superiores a la pérdida de excedentes de los competidores previos. Este es un argumento sencillo y elegante (puede ser demostrado tanto gráfica como matemáticamente) que al menos desde un punto de vista teórico no genera discusión.

A diferencia del anterior, hay una importante controversia en torno al segundo enfoque de política industrial bajo mercados no competitivos (a causa de economías de escala) que se escribe bajo el marco de la denominada “Nueva Teoría del Comercio Internacional.” Esta corriente (Krugman 1987,

Brander 1987, otros) se inicia a partir del análisis de la dinámica de los flujos comerciales de los países desarrollados desde la posguerra, que entraban en conflicto con el desarrollo teórico que hasta entonces explicaba las causas del comercio internacional y sus efectos asignativos³. En ese contexto, un grupo de autores encuentran que gran parte del comercio internacional se determina porque la producción de ciertos bienes está sujeta a fuertes economías de escala, y por tanto la organización de sus mercados tiende a estructuras de competencia imperfecta. Bajo este esquema, se origina la controversia señalada cuya discusión se tratara en el apartado 4 de este trabajo.

Caso 2.1

Respecto al caso de economías de escala externas, a pesar de ser muy visibles en algunas industrias particulares, tuvieron escaso desarrollo teórico desde la perspectiva neoclásica. El principal motivo de este fenómeno, es que su racionalidad generalmente está ligada a la presencia de economías de escala internas en la fabricación de insumos y por tanto, los tratamientos teóricos se basan en estas últimas. Estos tratamientos caracterizan a los sectores sensibles a estas economías como compuestos por firmas productoras de un bien final altamente especializado y muy desintegradas verticalmente de acuerdo al siguiente esquema:

a) la producción se realiza a pequeños lotes, en PyMEs especializadas en determinadas gamas de productos.

b) la producción de partes y piezas tiene escalas mínimas de producción eficiente, que supera la demanda de cada firma individual. Por tanto, la producción de insumos se terciariza, de esta manera, las PyMEs fabricantes del producto final operan muy desintegradas verticalmente.

d) Pero esta terciarización sólo es factible si existen proveedores especializados que reúnan ciertos estándares de calidad, precio, y tiempo de

entrega, pero como la actividad de estos tiene escalas mínimas de producción eficiente, un proveedor sólo puede operar bajo los estándares señalados si abastece a un número grande de firmas. En este último punto es donde aparecen las economías de escala externas (estáticas)

Este tipo de economías de escala llaman a políticas de desarrollo de proveedores, a la formación de redes de PyMEs y otras de carácter extensionistas. Pero, su presencia no es un argumento en sí mismo desde el punto de vista de la teoría económica ya que necesita de la consideración de alguna otra falla o distorsión que justifique la necesidad del desarrollo de esa industria particular para una nación. Por ejemplo, la industria máquinas herramientas está caracterizada por estar sujeta a este tipo de economías (Saba 1997), pero una política de estímulo al mismo solo se racionalizará si se considera que este sector es fuente de alguna externalidad para el resto de la economía, o si se lo considera estratégico para el desenvolvimiento de otros sectores industriales. En el primer caso, la política deriva de la externalidad, y en el segundo de economías de escala externas pero del caso a tratar a continuación.

Caso 2.2

Estas externalidades estuvieron en el centro de la escena en las discusiones relativas a crecimiento y desarrollo económico que surgieron en la época de la posguerra, cuyos exponentes más destacados fueron, entre otros, Rosenstein Rodan (1943) Nurske (1953) y Hirschman (1958). Estos autores sostenían que debido a fallas de coordinación de inversiones entre industrias complementarias o interrelacionadas, los países en desarrollo se caracterizaban por bajos niveles de inversión e ingreso, fenómenos que alimentaban un “circulo vicioso de la pobreza.” Detrás de las fallas de coordinación, se encuentra el hecho de que las inversiones en algunos sectores sólo resultan redituables si se complementan con inversiones en otros. A partir de este diagnóstico (compartido por los autores señalados) la solución propuesta apuntaba a intervenciones en política tendientes a fomentar una acumulación masiva de capital en diferentes sectores económicos. Aunque

esta solución variaba entre autores en lo que respecta a la estrategia a seguir (en especial los argumentos apuntaban a estrategias equilibrada o desequilibradas), los lineamientos de políticas apuntaban a la coordinación de inversiones, a la simulación de mercados futuros, etc., todos estos fundamentados sobre la base de economías de escala externas.

Casos 3 y 4

Un argumento con fuerza que se desprende de la consideración de las economías de escala dinámicas (externas o internas) es el de la industria infante. Este aplica cuando un país no tiene experiencia previa en alguna industria sujeta a estas economías, y por tanto los subsidios a la producción, como política óptima, o la protección comercial –como subóptima- puede actuar como estímulo para el ingreso de firmas a la industria. Pero, este argumento enfrenta dificultades teóricas, en el sentido en que su racionalidad necesita de al menos dos distorsiones adicionales. Una primera que justifique la necesidad de una nación de contar con esa industria particular, que puede provenir tanto de otra externalidad o de la capacidad de esa industria de generar rentas como en el caso de la NTCI, y una segunda relacionada a una distorsión en el mercado de capitales que no permita observar el desarrollo futuro de la industria en cuestión. Por tanto, el argumento de la industria infante no constituye un argumento en sí mismo (a pesar de no ser falaz).

B) Externalidades

B.1) Investigación y desarrollo.

Existe una vasta literatura acerca de las externalidades ligadas a la actividad de investigación y desarrollo, que comprende desde modelos formales asociados a las teorías del crecimiento endógeno (Romer 1990, Young 1991, etc.) hasta estudios empíricos destinados a medir su presencia (Berstein y Madiri 1982, Hall 1996). El supuesto central de estos trabajos es que algunos conocimientos tienen la característica ser no rivales y parcialmente excluibles – en el sentido en que no se puede privar a la sociedad de aprender de ellos-.

Esto significa que los beneficios de la investigación se expanden por la sociedad, creando por tanto, una divergencia entre beneficios sociales y privados de la investigación. Como las firmas que realizan esfuerzos innovativos sopesan costos y beneficios privados, el tamaño de la inversión óptima social en innovación resultará mayor a la privada. Bajo este escenario la política que se desprende son los subsidios a la investigación privada.

Capital Humano

Este caso (Lucas 1988, Young 1993) es muy similar al de las externalidades asociadas a la investigación y desarrollo. La inversión en capital humano por parte de las firmas resulta sub-óptima en términos sociales ya que los conocimientos adquiridos por el personal entrenado no son plenamente apropiables por la firma. Este problema aparece debido a que en el mercado de trabajo, no existen rigideces –al menos en el largo plazo- que impidan el desplazamiento de los factores entre firmas y por tanto del conocimiento o habilidades incorporados en ellos. Bajo este escenario, un subsidio al entrenamiento (formal o no) de mano de obra puede constituir una adecuada política para alcanzar el óptimo social en inversión en capital humano por parte de las empresas.

C) Otras fallas de mercado: Costos de transacción, especificidad de activos y racionalidad limitada

Tres de las bases sobre las que se construye el modelo analítico de competencia perfecta, que deriva en el laissez faire como mejor política, son los supuestos de ausencia de costos de transacción, homogeneidad del capital y racionalidad perfecta. El primero de ellos, apunta a que las transacciones en las economías de mercado carecen de costos. El segundo, se refiere a que el capital tiene la característica de ser “automáticamente” transferible entre sectores, además de ser maleable y divisible. Mientras que el tercero supone que los agentes toman decisiones sobre bases racionales.

La corriente institucionalista (Williamson 1989, Samuels 1995), levanta éstos supuestos y asume conductas oportunistas en los agentes económicos.

Bajo ese escenario enfatizan que las actividades económicas incurren en sustanciales *costos de transacción* que son entre otros, los costos de elaborar contratos y hacerlos cumplir a través de instancias legales, de monitorear la actividad de empleados y proveedores, de establecer departamentos jurídicos, etc. En este contexto, la coordinación por el mercado de algunos tipos de inversiones pueden derivar en elevados costos de transacción (por ejemplo, en proyectos interdependientes en los que se hunden considerables recursos) y por tanto, las intervenciones en política industrial pueden jugar un importante *rol* en su coordinación. De esta manera, la política industrial aumentará la eficiencia económica, en el sentido en que sus objetivos apuntaran a reducir los costos de transacción.

2. Economía de la elección pública: crítica a la intervención del estado basado en fallas

Aspectos generales

La teoría económica del sector público parte de la observación que hay una considerable brecha entre la racionalidad para la intervención del estado en la teoría economía y las instancias específicas de intervención en la práctica, y por tanto cuestionan al accionar del estado como simple corrector de fallas. Esta, aplica el método de análisis económico para estudiar el proceso de toma de decisiones políticas, en base a supuestos sobre el comportamiento de los distintos agentes que actúan en la esfera de la política (Políticos, burócratas y votantes), adoptando el postulado del comportamiento conocido como *homo economicus* en los agentes políticos.

De esta perspectiva se desprenden importantes implicaciones positivas y normativas sobre política. Respecto a las primeras, demuestran que a diferencia de la esfera del mercado donde los individuos que actúan movidos por intereses propios generan sin advertirlo resultados que sirven al interés global, en la esfera de la política, la persecución del interés propio puede derivar en resultados no deseables para la sociedad en su conjunto. En cuanto a las implicaciones normativas, éstas se centran en el diseño y construcción de instituciones básicas o reglas que limiten al máximo posible el ejercicio de tales intereses y que se dirijan esos intereses a favor del interés general.

Los teóricos de la elección pública⁴ hacen un paralelismo entre mercado y política, distinguiendo en la esfera política una oferta (sector público) una demanda (votantes) y un sistema de votación. La oferta se compone por dos tipos de agentes: los burócratas y los políticos, mientras que en la demanda los votantes se pueden nuclear o no en grupos de interés. La votación es el sistema a través del cual la “demanda” exhiben sus preferencias hacia la “oferta” (tal como lo hacen los “votos monetarios” en los mercados de bienes.

⁴ En Buchanan 1990 se profundiza sobre este tema

Los agentes, se comportan maximizando utilidades ante restricciones, definiendo a estas utilidades en términos de posiciones personales de riqueza. De esta manera, estos comportamientos, se definen como self-seeking (persiguen su interés personales), egoístas, y maximizadores racionales de utilidad.

Cada uno de estos agentes tiene distintas funciones objetivo y restricciones. Los votantes, elegirán los representantes que propongan programas de acción pública que refleje al máximo sus intereses personales. La restricción que enfrentan está dada principalmente por el sistema de votación, además de los costos de información relacionados al efecto de las políticas sobre su bienestar personal. Por otra parte, los políticos enfrentan el desafío de diseñar los programas de política que mejor representen las preferencias agregadas de manera tal de maximizar votos y conservar el poder, mientras que los burócratas perseguirán el objetivo de maximizar el presupuesto de las dependencias públicas que manejan. Sobre este escenario, las acciones públicas pueden ser eficientes, ineficientes o pueden tomar la forma de transferencias entre distintos agentes. La intervención del estado según la teoría económica, fundamentada atendiendo a criterios de eficiencia o equidad, da lugar a sólo a dos de estas tres: a las políticas eficientes o a las transferencias.

En este esquema hay tres aspectos que toman un papel crucial en la definición de las políticas: las reglas de votación, los costos de información para los agentes sobre los efectos de las políticas sobre su propio bienestar y de identificar a otros en la misma situación, y el problema de free-rider de la acción colectiva.

En un mundo con un sistema de votación basado en la unanimidad y sin costos de información, solo se instrumentarán políticas eficientes, ya que una medida ineficiente o una transferencia hará que algunos individuos sufran una reducción en su riqueza y por tanto, actuando estos en forma racional ejercerán su poder de veto sobre esas medidas. Pero, estos supuestos se levantan desde el momento en que en la realidad existen costos de información, además del hecho de que en una democracia representativa no aplica el criterio de unanimidad, sino que las elecciones se llevan a cabo a través del sistema de votación por mayoría.

Este sistema de voto puede dar lugar a la formación de grupos de interés para influenciar las decisiones colectivas y lograr transferencias a su favor, por tanto en este escenario, además de políticas eficientes, el gobierno emprenderá políticas redistributivas hacia grupos de interés. Pero, dado que a medida que aumenta el tamaño los grupos, éstos pierden capacidad de organización y asociatividad Olson (1965) (al aumentar las posibilidades de free-riding) los individuos no se organizarán según sus intereses colectivos excepto en el caso de los grupos pequeños.

De este fenómeno se desprenden algunas conclusiones. En primer lugar, los políticos buscarán aquellas situaciones en las que un grupo pequeño y organizado recibe transferencias desde un grupo grande con remotas posibilidades de organización. En segundo lugar, estas transferencias son costosas en términos sociales porque se desperdician recursos en el proceso en el que los grupos compiten para recibirlas, tal como se deriva de la teoría de la reent-seeking⁵ (Tollison 1982, Krueger 1974) y por tanto, en tercer lugar, la competencia política sobre la base de uno hombre un voto no lleva a resultados eficientes en el sentido en que lo hacen los votos monetarios en la esfera del mercado.

A partir de la situación planteada en el párrafo anterior, la teoría de la elección pública propone la redefinición del rol de las instituciones gubernamentales, en el sentido de aumentar las restricciones que enfrentan los burócratas *self-seeking*. Cabe destacar, que estas propuestas se materializaron durante la década de los 80s tanto a las economías “industrializadas” como aquellas en desarrollo. En las primeras, aparece un movimiento conocido la “nueva derecha”, cuyos principales protagonistas

⁵ La teoría del rent seeking analiza la competencia entre agentes económicos por obtener rentas artificiales, en base al estudio de la interacción entre estos y los actores políticos. Entendida la renta como un retorno en exceso al costo de oportunidad, el concepto de “renta artificial” surge de la diferenciación entre éstas y las rentas naturales, en el sentido en que mientras las segundas derivan del sistema de mercado, las primeras lo hacen a través de la acción gubernamental. Desde el punto de vista del bienestar, la transferencia desde consumidores a monopolistas, derivadas de las rentas monopólicas naturales no tienen costo social (implican un movimiento sobre la frontera de transformación). Pero el punto central de esta teoría es que si el proceso bajo el cual se obtienen esas rentas entra en competencia, por ejemplo, a través de lobby, la ficción analítica de esas rentas como una transferencia pura no aplica porque los agentes gastan recursos con el propósito

fueron Reagan y Thatcher. La premisa de este movimiento era que para estimular la economía en los periodos recesivos la atención debían concentrarse en los instrumentos de estímulo del lado de la oferta, en contraposición a las políticas keynesianas características del estado de bienestar, donde el énfasis se ponía del lado de la demanda (Goug 1986, Kind 1987, Ranjel 1990)

En cuanto a las economías en desarrollo, y particularmente a las latinoamericanas estos cambios se manifiestan en las reformas estructurales dirigidas por el denominado “Consenso de Washington⁶”. Estas se basarían en la desregulación de los mercados, eliminación de las distorsiones internas de precios y de los controles en las tasas de interés y en los mercados de capital, la desregulación de los controles de cambios y la liberalización del comercio y las privatizaciones. Este conjunto de elementos implicó un profundo cambio en la concepción del estado y de sus instituciones (Acuña y Smith 1996, Torre 1997).

Respecto a política industrial, esta visión *ofertista* predicaba (en ambos casos) que la mejor política es remover todas las intervenciones en el funcionamiento de los mercados, ya que mientras que los mercados son eficientes, los gobiernos no lo son y por tanto la asignación de recursos se optimiza respondiendo al libre mercado

de lograr las transferencias, y esos recursos son desperdiciados desde el punto de vista social. (Tollison 1982)

⁶Se entiende por Consenso de Washington (Williamson 1990) al conjunto de recomendaciones que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional establecieron como condición para financiar a largo plazo las reformas estructurales de las economías latinoamericanas afectadas por desajustes crónicos de los sectores públicos y externos.

El programa de préstamos del Banco Mundial estaba condicionado a la aceptación a una facilidad standby del FMI -que trae la condicionalidad del FMI de proceder con un programa de estabilización centrado la atención en políticas fiscales y monetarias restrictivas de la demanda -, y el acuerdo de introducir medidas “supply-side” como la eliminación de las distorsiones internas de precios, la eliminación de los controles en las tasas de interés y en los mercados de capital, la desregulación de los controles de cambios y la liberalización del comercio.

3. Horizontalidad vs verticalidad en política industrial

Aspectos generales

Un elemento que describe al pensamiento dominante en el campo del desarrollo económico y de la política industrial es su carácter cíclico a través del tiempo. En la sección 2 de este trabajo se describió a los 80 como un período de cambio desde recetas intervencionistas hacia la ortodoxia liberal. Hoy en día, existe consenso entre los economistas del *mainstream* en condenar las políticas industriales de carácter selectivo o vertical y en aceptar las políticas horizontales. Esto significa que el gobierno puede intervenir “legítimamente” en el mercado, siempre que se deje a éste la asignación de recursos entre sectores. La aceptación por el *mainstream* de las políticas horizontales constituye una suerte de síntesis entre las visiones pre y pos 80s, ya que las posturas más ortodoxas de esa década directamente cuestionaban la validez de cualquier intervención pública en estas esferas⁷.

De acuerdo a Lall (1995), esta síntesis se origina a partir de las conclusiones del libro editado por el Banco Mundial El “Milagro del Este Asiático” (1993). Este autor señala que la interpretación de la experiencia de los países de esa región fue un desafío hacia las prescripciones de política liberales (ver sección 2) basadas en las evidentes fallas e ineficiencias de las estrategias sustitutivas de importación clásicas llevadas adelante por los países de Latinoamérica. En este sentido, se había acumulado una vasta evidencia de que esos países no conformaban la caracterización liberal del desarrollo de los 80s.

A diferencia de lo postulado por esa visión, los países del este asiático intervinieron de manera intensiva en diferentes ámbitos de la economía: el comercio exterior e interior, la producción, la asignación del crédito, la creación y difusión de tecnología, la educación y el entrenamiento de mano de

obra, tal como lo señala una vasta literatura: Amsden 1989, Jacobson 1993, Pack y Westpal 1986, entre otros.

El “Milagro del Este Asiático” respondió el desafío planteado por esa experiencia a partir de la distinción entre dos tipos de políticas: las “deseables” funcionales al mercado y las “no amigables” es decir las selectivas, definiendo a las primeras como aquellas que remedian fallas genéricas de mercado sin asignar recursos directamente a sectores, y a las segundas como a las que influyen en la asignación de recursos a favor de ganadores seleccionados por el gobierno. De esta manera, el postulado fundamental de política del Banco que se desprendió fue que los gobiernos no deben influir selectivamente en la asignación de recursos, redefiniendo las funciones legítimas del gobierno alrededor de un *set* de políticas “favorables al mercado”.

En esos términos se modeló la visión aun hoy dominante en materia de política industrial. A continuación se analizará el dominio de las políticas selectivas en referencia a las horizontales, para luego pasar a la discusión acerca de los términos en que dicha distinción de políticas resulta válida.

El dominio de las políticas selectivas

En la literatura no existe un consenso general respecto a la distinción entre políticas horizontales y selectivas. Algunos autores (Chang 1994) consideran a las políticas horizontales como aquellas que se resumen en el objetivo de la estabilidad macroeconómica y crean el entorno adecuado para el desarrollo del mercado. Estas sin lugar a dudas son políticas horizontales pero están lejos de ser “industriales.”, ya que se articulan como políticas cambiarias, fiscales, monetarias, etc.

Otros autores (el Banco Mundial en “El milagro..”) distinguen a las políticas selectivas como aquellas que apuntan a los mercados de productos, mientras que las horizontales lo hacen respecto a los de factores, a través políticas de fomento al desarrollo de capital humano (educación, salud), de estímulo a la creación y difusión de tecnología, de incentivos a la formación de capital físico (crediticias y de inversión extranjera directa), etc. Esta distinción

⁷En este sentido, en el caso de las economías latinoamericanas, las intervenciones en política industrial tanto de orientación horizontal como selectiva, resultarían conflictivas

también es errónea desde el momento en que por un lado, las políticas hacia los factores se pueden asignar discrecionalmente entre sectores, mientras que por otro lado, se pueden instrumentar políticas horizontales en el mercado de productos, desde el momento en que algunos factores no son homogéneos entre sectores, tomando por tanto un carácter de específico que se aplica tanto para el capital físico, el capital humano y la tecnología⁸. En el siguiente esquema, se presenta un conjunto de instrumentos de política que operan a través de los mercados de productos y factores distinguiendo entre los instrumentos de carácter selectivo de aquellos horizontales.

Políticas/ Mercados	Producto	Factores		
		Capital	Trabajo	Tecnología
Selectivas	Protección y subsidios variables entre sectores	Asignación del crédito e inversión (tanto nacional como extranjera) entre sectores. Abaratamiento de bienes de capital específicos.	Regímenes laborales diferenciales. Educación orientada al desarrollo de habilidades específicas (escuelas técnicas).	Subsidios para investigación específica. Estímulos a los contratos de transferencia de tecnología.
Horizontales	Protección y subsidios Uniformes entre sectores (sistémicos)	Subsidios generalizados al crédito. Estímulo a la inversión. Extranjera directa. Abaratamiento de bienes de capital.	Educación orientada al desarrollo de habilidades generales (escuelas secundarias)	Subsidios a la investigación Básica.

Una distinción primaria entre ambos tipos de política está dada por su alcance y efectos asignativos, pero no obstante, la diferenciación entre políticas horizontales y selectivas no se agota en el tipo de instrumento. Teubal (1990) plantea que se piensa en horizontalidad y selectividad, además de los instrumentos, en términos de a) el sector o actividad que se está promoviendo,

con las condiciones impuestas en el consenso de Washington.

⁸ Además del hecho de que para el caso de los factores homogéneos, los distintos sectores se caracterizarán por demandar distintas intensidades relativas.

b) el modo de aplicación de los instrumentos, y c) el nivel promedio de los incentivos efectivos. Sobre la base de éstos, Teubal distingue entre ambas políticas de acuerdo al siguiente esquema:

	Horizontalidad	Selectividad
Sector/actividad en promoción	Maduros (o sectores en los que el país es competitivo en el ámbito internacional)	Industrias nacientes. Sectores clave. Inversiones interrelacionadas e indivisibles. Industrias en declinación.
Tipo de instrumento	Incentivos monetarios	Incentivos monetarios. Medio regulador. Cambio institucional
Modo de aplicación del instrumento	a) Un instrumento a la vez, de acuerdo con tipo de fallas de mercado o de distorsión (ej: subsidio a la I&D) b) Necesidad mínima de integración de políticas	a) Selección de la actividad resultante de la elección b) Con selección anterior, diseño de paquetes a la medida de algunos o todos los instrumentos c) Alto grado de integración de política industriales, tecnológicas y de mano de obra que afecten a las industrias e infraestructura
Nivel promedio de incentivos efectivos	Tendientes a bajo nivel e igualdad entre sectores	Generalmente alta y con gran variabilidad

Extraído de Teubal (1990)

De esta matriz se desprenden algunos elementos que dirigen hacia una distinción entre los dos tipos de política. En forma genérica, se puede decir que mientras las políticas horizontales, a partir de incentivos monetarios que se instrumentan en forma desarticulada, actuarán en favor de los sectores en el que el país ya es competitivo en el ámbito internacional, las políticas selectivas lo harán apuntando hacia sectores nuevos (además de los que se encuentran en declinación) requiriendo ya no sólo de incentivos monetarios instrumentados separadamente, sino también del desarrollo de instituciones encargadas de articularlos.

Además, la matriz marca una distinción útil entre políticas e instrumentos selectivos, en el sentido en que las primeras se constituirán como un conjunto de los segundos. En otras palabras, esto significa que para desarrollar y

consolidar nuevos sectores industriales, no alcanza con un instrumento selectivo único. De hecho, de la observación de las experiencias nacionales exitosas en intervenciones selectivas, (ver anexo) se desprende que en cada una de estas se articularon instrumentos selectivos en conjunto (estímulos fiscales, financieros, etc.) orientados al objetivo de desarrollo sectorial.

La distinción en la práctica: deseables horizontales e ilegítimas selectivas.

En el apartado 1 de este trabajo se señaló que la intervención del estado en la economía se fundamenta atendiendo a distorsiones o fallas de mercado, por tanto, desde la teoría economía cualquier política que apunte a corregir una distorsión es favorable al mercado. De este razonamiento se desprende que desde esa perspectiva, no hay fundamentos teóricos válidos para condenar en forma generaliza las políticas selectivas y aceptar las horizontales, ya que la alternativa dependerá de la naturaleza de la distorsión. En este sentido, si la distorsión es específica de un sector (por ejemplo los adelantos tecnológicos incorporados en los bienes de capital), la política óptima tendrá tintes verticales, mientras que lo contrario sucederá si las fallas se distribuyen entre sectores, por ejemplo, aquellas asociadas al desarrollo del capital humano.

A partir de esta conclusión, un interrogante que surge es acerca de la racionalidad del rechazo a las políticas selectivas. Al respecto, al menos dos enfoques de economía política dan buenos fundamentos. Estos no pueden ser ignorados ya que al expresar las dificultades e inconvenientes relacionados con los programas selectivos, su reconocimiento y comprensión se convierten en condición necesaria para llevar adelante estos programas con eficiencia y racionalidad.

El primer enfoque basado en concepciones empíricas acerca de la naturaleza de los gobiernos y a su funcionamiento, a partir del concepto de *fallas del gobierno* (Krueger 1990, Chang 1994, Shapiro y Taylor 1990) describe un conjunto de situaciones que fundamentan una intervención reducida o, en su defecto, horizontal del estado. El segundo, bajo la consistencia de la teoría de la elección pública (Buchanan 1990) llega a conclusiones similares.

Respecto al primero, entre las *fallas de gobierno* hay tres que se relacionan en forma directa con este debate: deficiencia de información⁹, habilidades limitadas en los burócratas, y corrupción. Precisamente, las políticas selectivas requieren de mayores necesidades de información, capacidades de gestión y de discrecionalidad (que es fuente de corrupción) por parte de los burócratas, en el sentido en que requieren en primer lugar, un proceso previo de selección del sector en base a la identificación de las distintas potencialidades. Luego, necesitan de la definición de los instrumentos adecuados y de sus formas de implementación, etapa que implica un profundo examen de costos y beneficios derivados de cada instrumento y sus alternativas. Además, la etapa de implementación debe llevarse a cabo bajo un estricto monitoreo y sus resultados requieren de evaluación constante.

No obstante, resulta lícito preguntar si en base a esta concepción empírica sobre el estado, se puede limitar en forma teórica su accionar en política industrial a intervenciones horizontales. La respuesta es claramente negativa, ya que a problemas empíricos le corresponderán soluciones empíricas. En este sentido, resulta fundamental el análisis de las experiencias exitosas en intervenciones selectivas (ver anexo), especialmente en lo relativo al funcionamiento de las instituciones encargadas de llevarlas a cabo y de las políticas vinculadas a sus cuadros burocráticos. En este aspecto el accionar del histórico Ministerio de Comercio Internacional e Industria Japonés (M.I.T.I.)¹⁰ en el período de posguerra es un ejemplo de referencia.

El segundo enfoque a partir del cual se puede restringir la selectividad en política industrial, a diferencia del anterior, encuentra sustento teórico en el marco de la teoría de la elección pública.

En la sección 2 de este trabajo, se hizo referencia a que ésta visión de la política (muy influyente entre los economistas del *mainstream*) concluye que en una democracia representativa, bajo un sistema de votación por mayoría,

⁹En este sentido, se argumenta no se puede afirmar que el gobierno conoce la evolución de los acontecimientos. El grueso de la literatura en esta corriente se destina a demostrar el hecho que corregir el problema de información solo puede ser logrado, si se puede, a costos mayores que los que justifican el costo.

¹⁰Evans (1996) analiza en profundidad aspectos institucionales relacionados al Estado en distintas experiencias nacionales, y entre otras características del M.I.T.I., destaca los rigurosos procesos de selección de sus cuadros burocráticos.

los agentes políticos persiguiendo sus propios intereses buscarán que grupos pequeños reciban transferencias desde grupos grandes con pocas posibilidades de organización, y dado que esas transferencias son costosas porque en el proceso en el que los grupos compiten para por lograrlas se desperdician recursos, la competencia política, a diferencia de la competencia en el mercado, no llega a resultados eficientes. Por otra parte, se señaló que la implicación normativa de este fenómeno se centra en la reforma de reglas e instituciones con el fin de limitar al máximo posible el ejercicio del interés propio en la esfera política, dirigiendo esos intereses a favor del interés general.

En la práctica, ese tipo de reformas se materializan configurando los límites entre política y mercado, apuntando a una mayor autonomía del estado respecto a la acción de los grupos de interés, de manera tal de restringir al máximo aquellas situaciones en las que el estado articula políticas de transferencia a favor de determinados sectores, que resultan ineficientes para la sociedad en conjunto debido al desperdicio de recursos gastados en el proceso de competencia por lograrlas.

El punto central a los fines de este trabajo, es que en la configuración de dichos límites se torna difusa la distinción entre “legítimas” políticas *correctoras* del tipo selectivo, y aquellas “ineficientes” derivadas de la actividad de *rent seeking*, desde el momento en que toda política selectiva, a diferencia de las horizontales, implica transferencias hacia “ganadores”. En “El Milagro del Este Asiático” se adopta una solución práctica a esta dificultad a partir de una distinción que engloba como ilegítimas a todas las políticas selectivas independientemente de su naturaleza.

4. Enfoque de distintas corrientes

En esta parte se analizarán los contenidos y mensajes de política industrial que se desprenden de cuatro corrientes de pensamiento. Primero, se tratará la posición de la corriente evolucionista, la cual considera perjudicial a las intervenciones selectivas. Luego, se analizará la posición de tres corrientes cuya orientación apunta en el sentido contrario. La “Teoría del Comercio Estratégico Internacional,” las “Teorías de Crecimiento Endógeno”. Y la visión neoestructuralista latinoamericana.

El enfoque evolucionista

Aspectos generales

La corriente de pensamiento evolucionista (Dosi 1991; Dosi, Pavitt, y Soete, 1990, Nelson 1993, 1995, 1996) difiere radicalmente de la visión neoclásica en cuanto a método, objeto y concepción sobre la naturaleza de los mercados. No obstante, ambos enfoques llegan a prescripciones normativas similares en lo referente a política industrial, al priorizar la horizontalidad en los instrumentos. Pero, cabe destacar que a diferencia de los neoclásicos, quienes –como ya se señaló– para justificar la horizontalidad deben recurrir a consideraciones de economía política que aleja la discusión de los términos puramente económicos, los evolucionistas fundamentan la horizontalidad, sobre la base de que el mercado crea el clima propicio que lleva al cambio técnico.

El evolucionismo se plantea como objeto de estudio central la cuestión del cambio económico. Los objetivos de esta corriente son analizar: 1) los determinantes de las diferencias nacionales en cuanto a capacidad para innovar, imitar y explotar competitivamente las innovaciones, 2) las formas en que se realizan los ajustes a partir de las innovaciones, 3) la relación entre patrones sectorialmente específicos de competitividad y los elementos de

equilibrio general, 4) las implicancias de las economías de escala, estructuras de mercado, inversión internacional, y 5) la relación entre innovación, comercio y crecimiento (Dosi, 1991)

Los modelos de esta corriente presentan tres características básicas. Por un lado, suponen selección entre agentes heterogéneos que compiten entre sí bajo condiciones de incertidumbre. En este aspecto, una fuente de influencia de esta escuela es la biología, pero cabe destacar que los evolucionistas sostienen que la evolución biológica se diferencia de la evolución económica en el sentido en que mientras la primera es del tipo darwiniana –sólo se transmiten las características genéticas- en la evolución económica también se transmiten las características adquiridas –es del tipo lamarckiana-¹¹. Por otra parte, los modelos evolucionistas son irreversibles, las alteraciones producidas en el medio ambiente por la competencia entre agentes condiciona los mecanismos de selección y por lo tanto la evolución futura del sistema. Y por último, estos son auto-organizativos (debido a la trayectoria evolutiva del sistema es el resultado de las decisiones descentralizadas y no pueden ser deducidas a partir de condiciones de equilibrio).

En este último atributo recogen influencias de algunos recientes avances en física y química, basados en el paradigma analítico de la complejidad. Según estas teorías en sistemas de cambio lento, pueden aparecer saltos y discontinuidades seguidos de una reorganización estructural del sistema.

Estos autores consideran las relaciones de desequilibrio no solo como datos de la realidad, sino como elementos esenciales de la evolución. En este sentido, los estados previos de desequilibrios son mucho más ricos en la historia de los sistemas económicos que aquellas situaciones teóricamente de equilibrio, ya que en las de desequilibrio es donde se procesan los factores de la evolución.

¹¹Otras diferencias entre ambos tipos de evolución son:

- 1) la mutación en biología es azarosa mientras que en economía muchas veces es intencional.
- 2) los agentes económicos pueden anticipar futuros estados del ambiente selectivo.
- 3) la selección natural es independiente de las acciones de los organismos. En cambio, los agentes económicos también pueden modificar el ambiente (mecanismo selectivo).

Derivaciones de política de este enfoque

El evolucionismo considera que el capitalismo es un sistema insuperable para impulsar actividades innovativas. El despilfarro generado en proceso competitivo es el precio a pagar por evitar los peligros de “confiar en una sola mente para la innovación”. Estos autores consideran que las políticas selectivas son perjudiciales puesto que a largo plazo dañan los mecanismos de selección natural de la economía de mercado.

La principal recomendación suele ser que la diversidad, el pluralismo y la experimentación son importantes para guiar la evolución del sistema económico. Se admite que se favorezcan genéricamente las actividades de I+D, que se implementen políticas de difusión de innovaciones, de apoyo a las PyMES, y de corrección de las distorsiones del mercado financiero. Más allá de esto, autores como Nelson (1993) son extremadamente escépticos sobre la posibilidad de que los gobiernos adopten medidas más activas en materia de política de innovación. En este sentido, se critican los programas de I+D direccionados a objetivos específicos, así como la utilización de la política comercial para favorecer sectores basados en innovación (Lopez 1996). En resumen, la corriente evolucionista es una fuerte sostenedora de las políticas horizontales.

La corriente endógena del crecimiento económico

Aspectos generales

El modelo neoclásico de crecimiento (Solow 1956) trata de explicar para una economía cerrada, la evolución en el largo plazo del producto, del producto per capita y de la acumulación de capital. La clave central de este modelo, es que en el largo plazo, y en ausencia de progreso tecnológico la relación capital trabajo se mantendrá invariable a través del tiempo al llegar a un estado estacionario (a partir del cual la eficiencia marginal del capital decrece). Pero esta elaboración, falla en explicar dos tendencias históricas de largo plazo: los aumentos sostenidos en el producto por trabajador y en el capital por

trabajador. Para remediar esta situación, bajo este contexto se recurre a suponer una tasa de mejora tecnológica exógena, en lo que se conoce como el modelo neoclásico con cambio tecnológico incorporado. Pero este modelo presenta una dificultad no trivial al considerar exógena a la tasa de progreso técnico (TPT) porque de esta manera es una teoría del crecimiento que deja sin explicar uno de los principales indicadores (y uno de los más sensibles en términos de bienestar) del crecimiento económico, el crecimiento del producto por trabajador.

Los modelos de crecimiento endógeno, tratan de superar esta dificultad, postulando que el aumento en la TPT es producto de acciones intencionales realizadas por personas que responden a incentivos del mercado. De esta manera, estos modelos se distinguen de la teoría neoclásica enfatizando que el crecimiento económico es un proceso endógeno al sistema económico, no el resultado de fuerzas exógenas.

En la literatura sobre crecimiento existen dos alternativas a través de las cuales se endogeniza el aumento en la TPT. La primera de ellas, -en especial en Romer 1990- señala la naturaleza endógena del proceso de cambio tecnológico, a través de la incorporación de un sector de la economía de Investigación y Desarrollo productor de diseños -cambio tecnológico- que dirige sus acciones por el incentivo del beneficio. De esta manera, las nuevas generaciones de tecnología no “caen del cielo” sino que son producto de una acción “comercial” deliberada. La segunda alternativa, -Lucas 1988, Young 1993- hace énfasis en que la acumulación de capital físico y humano derraman externalidades que aumentan la TPT, contrarrestando la tendencia a rendimientos decrecientes implícita en el modelo de Solow (1956). Esto significa que la inversión, sea en capital físico por una firma o capital humano por un individuo permite un incremento en la productividad que excede las ganancias privadas.

Breve Caracterización de los modelos

Crecimiento por acumulación de tecnología

Romer (1990), en su artículo “el cambio tecnológico endógeno” desarrolla un modelo para dar una explicación endógena de la fuente de cambio tecnológico, basando su trabajo en tres premisas:

- El cambio tecnológico se encuentra en la base del crecimiento económico.
- El cambio tecnológico surge en gran medida de las acciones intencionales realizadas por personas que responden a incentivos del mercado. Por lo tanto, el cambio tecnológico ocurre gracias a las acciones de un individuo que persigue su propio interés, de modo que las mejoras en tecnología deben conferir beneficios que sean por lo menos parcialmente excluibles.
- Las instrucciones para trabajar con las materias primas (tecnología) son inherentemente distintas de otros bienes económicos. Una vez que se crean pueden usarse sin ningún costo. Por lo tanto, la tecnología es un insumo no rival

Este autor construye un modelo de crecimiento que incorpora las tres premisas. Manteniendo constante la población y la dotación de capital humano, logra demostrar como la base del crecimiento se encuentra el cambio tecnológico, (premisa uno) y es impulsado fundamentalmente por la acumulación de un insumo parcialmente excluible y no rival (premisas dos y tres). Para ello supone una economía con tres sectores y cuatro factores productivos¹².

La dinámica del modelo es la siguiente: el sector de investigación produce diseños que por un lado son vendidos en forma de patentes al sector de bienes

¹²Entre los factores se encuentran el capital, el capital humano, la mano de obra, y el acervo de conocimiento existente en la sociedad. Los tres sectores del modelo son el de la investigación, que usa capital humano y el acervo de conocimiento existente para producir nuevo conocimiento en la forma de diseños. Un sector de bienes intermedios que usa los diseños del sector investigación y capital para elaborar un gran número de bienes de capital, y un sector de bienes finales que usa mano de obra, capital humano, y un conjunto de bienes de capital.

de capital, y por otro lado pasan a aumentar el acervo total de conocimientos.¹³ El sector bienes finales opera con una tecnología del tipo Cobb-Douglas, que desagrega el capital en un número finito de diferentes tipos de bienes de capital N . De esta manera, la ley de rendimientos decrecientes opera para cada tipo de bien de capital por separado, por ejemplo, aumentando el stock de bienes de capital del tipo 1 no se producen efectos sobre la productividad marginal de los bienes de capital del tipo 2. El número N estará limitado por el estado del conocimiento. De esta manera, la existencia de un nuevo diseño aumenta el valor de N , y a medida que éste crece la función de producción de bienes finales pierde concavidad (contrarrestando la tendencia a rendimientos decrecientes). Como la producción de diseños se auto-genera (en el sentido en que depende del acervo total de conocimientos y cada nuevo diseño lo aumenta) la acumulación de conocimientos hace tender a N a infinito permitiendo por tanto sostener la acumulación de capital sin caer en rendimientos decrecientes, incorporando al modelo la premisa 1.

Crecimiento por acumulación de Capital Humano.

Educación Formal

Lucas, en “On the mechanics of economics development” (1988) logra superar la tendencia a rendimientos decrecientes, suponiendo efectos externos en la acumulación **endógena** de capital humano. Entiende por efectos externos a los efectos del capital humano sobre la productividad del capital, y tienen la característica que son inapropiables.

El capital humano se acumula endógenamente producto de las elecciones individuales entre dedicar parte de su tiempo a la producción y la fracción restante a la acumulación de capital humano¹⁴. Para incorporar los

¹³ Es decir, la existencia de un sistema de patentes impide a una firma copiar y vender la aplicación comercial de un diseño sin el pago previo de una licencia, pero de ningún modo puede impedir que los investigadores del sector de I&D aprendan de ese diseño. Es así como la tecnología es un insumo parcialmente excluible y no rival, como lo postulan las premisas dos y tres.

¹⁴ Se supone que un trabajador con un nivel h de capital humano dedica una fracción de su tiempo $u(h)$ en la producción corriente, y la fracción restante $1-u(h)$ en la acumulación de capital humano. El esfuerzo $1-u(h)$ dedicado a la acumulación de capital humano está ligado a la tasa de cambio de su nivel $h(t)$. Se postula una

efectos externos de esta acumulación, se agrega a una tecnología del tipo Cobb-Douglas, un término $h(t)^x$ que representa el nivel promedio de capital humano. De esta manera la tecnología queda expresada por:

$$Y = F(K, L, t) = A K^\alpha L^{1-\alpha} h(t)^x$$

Como la suma de las potencias de la función queda mayor que 1 ($\alpha + 1 - \alpha + x > 1$), esta formulación presenta rendimientos crecientes.

Haciendo a un lado a estos cambios en la función de producción, y a la incorporación de la acumulación del capital humano, el modelo discutido es el mismo que el de Solow, pero al igual que en Romer (1990), con una explicación endógena de la fuente del cambio tecnológico.

Learning By Doing

La contribución original respecto al concepto de Learning by Doing debe encontrarse en Arrow (1962). En este trabajo se plantea una relación positiva entre las acumulaciones de capital físico y capital humano. El primero constituye la base sobre la que se realiza el aprendizaje. Dado un stock de

tecnología que hace depender al crecimiento del capital humano $h'(t)$, del nivel existente $h(t)$ y al esfuerzo dedicado a su acumulación $1-u(t)$:

$$h'(t) = h(t)^b * G(1-u(t)) \quad (1)$$

donde G y b son parámetros, y b es el signo de potencia.

Si se toma $b < 1$, hay rendimientos decrecientes en la acumulación de capital humano, y su tasa de acumulación $h'(t)/h(t)$ va a tender a cero sin importar cuanto esfuerzo se dedicó a su acumulación. En este caso la acumulación de capital humano no sirve como motor alternativo de crecimiento. Esto complica al modelo original de Solow sin ofrecerle nuevas posibilidades. Si se supone $b = 1$, es decir se linealiza la función en $u(t)$, esta formulación exhibirá un crecimiento del ingreso per capita sostenido por acumulación endógena de capital humano, ningún "motor exógeno de crecimiento" es requerido. Lucas toma a la función G como lineal, entonces queda:

$$h'(t) = h(t)j(1-u(t)) \quad (2)$$

De acuerdo con (2) si no se dedica ningún esfuerzo a la acumulación de capital humano [$u(t)=1$], no se acumula nada. Si se dedica todo el esfuerzo a este propósito [$u(t)=0$], $h(t)$ crece a la tasa máxima j . Entre estos dos extremos, un porcentaje dado de incremento en $h(t)$ requiere del mismo esfuerzo, independientemente del nivel de $h(t)$

capital físico, el proceso de learning by doing está sujeta a rendimientos decrecientes, pero a medida que se acumula nuevo capital físico, se habren las posibilidades de seguir aprendiendo.

No obstante, no se puede considerar a este modelo como endógeno, ya que deja sin explicar el proceso por el que se incorporan a la economía los nuevos bienes de capital. Young (1993) supera esta limitación, y construye un modelo donde se integran los modelos de innovación y de los de Learning by Doing. En ese modelo se enfatiza la interdependencia entre la actividad de investigación en el laboratorio y la experiencia en la producción “on the factory floor”. Por un lado, el aprendizaje depende la innovación, y por otro lado, la rentabilidad de una innovación dependerá del aprendizaje.

En esta misma línea se inscribe otro modelo que aparece en el artículo señalado anteriormente de Lucas (1988). En éste, el capital humano se acumula a través de la experiencia en la producción corriente, y su aporte apunta a relacionar el comercio internacional con el crecimiento económico. Este autor supone que la producción de diferentes bienes tienen diferentes potenciales de crecimiento de capital humano. Por lo tanto, las mismas consideraciones de ventajas comparativas que van a dictar la especialización entre países, también dictarán la tasa de crecimiento del capital humano. De esta manera, el modelo admite la posibilidad de diferencias en las tasas de crecimiento entre los países abiertos al comercio internacional¹⁵.

Derivaciones de política de este enfoque

En la primera parte de este trabajo se hizo énfasis en que la intervención del estado se legitima a partir de la consideración de distorsiones y fallas de mercados. El concepto de “fallas” las caracteriza como excepción a partir de su propio nombre, y así son tratadas en una vasta literatura de economía teórica. A diferencia de ésta, los modelos de crecimiento endógeno ubican a las fallas en el centro de la escena, al encontrar en ellas las fuentes que permiten sostener la acumulación de capital en el tiempo, y por tanto el propio crecimiento económico.

Este giro hacia un lugar preponderante por parte de las “distorsiones”, como mínimo si no refuerza el sustento hacia la intervención en política industrial, al menos constituye un fuerte impulso que por un lado, aleja a la realidad de aquel escenario idealizado donde cualquier interferencia sobre el mercado deriva en ineficiencia y por otro, brinda en su dirección importantes lecciones en torno al debate sobre la selectividad, específicamente para el caso de los países en desarrollo.

Tanto en los modelos de crecimiento por acumulación de tecnología, como en aquellos por acumulación de capital humano (en especial de *learning by doing*) aparecen sectores “motor” del crecimiento. En el modelo presentado de Romer, se desprende en forma clara al sector de I&D, cuyo accionar permite el desarrollo de un círculo auto-generado de crecimiento, en el sentido en que cada nuevo diseño toma cuerpo en un nuevo bien de capital, aumentando la productividad en el sector de bienes finales, además de aumentar el *stock* de conocimiento, lo que a la vez genera nuevos diseños. Por otra parte, en los modelos de *learning by doing*, los beneficios de este tipo de aprendizaje se extienden entre sectores, es decir, todos pueden beneficiarse a través de esa vía de aumentos de productividad. Pero sus autores destacan que el proceso de *learning by doing* está sujeto, dentro de cada sector, a rendimientos decrecientes. Por tanto, los distintos sectores ofrecerán diferentes potencialidades de crecimiento de acuerdo a su grado de madurez. En ese sentido, a diferencia de los sectores maduros agotados en sus posibilidades de aprendizaje, los sectores nuevos tendrán capacidad de impulsar senderos dinámicos de crecimiento.

En términos de política comercial e industrial, todo esto se traduce en que bajo el marco de economías abiertas, las posibilidades de crecimiento y desarrollo de una nación estarán estrictamente relacionadas a su especialización productiva. En este punto Young (1991) es elocuente al demostrar bajo el entorno de un modelo de crecimiento endógeno “específico” de ciertos sectores, que bajo libre comercio las tasas de progreso técnico y crecimiento de los países sin (con) ventajas comparativas en esos sectores son

inferiores o iguales (superiores o iguales) que bajo autarquía¹⁶. Por tanto, en aquellos países no especializados en sectores dinámicos, todas aquellas políticas selectivas destinadas a su impulso adquirirán un *rol* central. En este contexto, la atención a políticas horizontales fundamentadas en distorsiones servirá para asegurar la eficiencia estática, pero restringir a éstas la capacidad de intervención en política industrial implica resignar posibilidades de crecimiento, y por tanto, ineficiencia dinámica, ya que por definición propia, las políticas horizontales no crean estímulos al desarrollo de sectores nuevos, sino que favorecen el desempeño de aquellos en los que el país ya es competitivo.

La Nueva teoría del Comercio Internacional.

Aspectos generales

La teoría ortodoxa del comercio internacional, centrada en el modelo del de H-O-S, hizo un buen trabajo en explicar porque los países diferenciados en sus dotaciones factoriales y tecnológicas intercambiaban bienes producidos en distintos sectores.

La principal derivación normativa de esa teoría, construida bajo el esquema de mercados perfectamente competitivos, es la concepción del libre comercio como política óptima. En este sentido, Corden (1974) demuestra que cualquier interferencia al libre comercio derivado de una política comercial activa –aranceles, cuotas, barreras parancelarias, etc.- implica una pérdida en términos de excedentes de los consumidores superior a las ganancias por el lado de la oferta, y por lo tanto, una reducción en el bienestar general.

Pero, un conjunto de hechos de naturaleza empírica entraron en conflicto con esa visión del comercio y de la política comercial: el creciente intercambio entre países con dotaciones similares; el fenómeno de exportación e importación simultánea de mercaderías provenientes de las mismas industrias; la emergencia de brechas internacionales tecnológicas; el alto volumen de comercio intra-firma; la ausencia de efectos redistributivos notorios

¹⁶ Dado que el comercio está dictado por ventajas comparativas y sólo algunos países las tienen en los sectores con cambio tecnológico endógeno, la apertura hace que en esos países aumente el tamaño de dichos sectores impulsando en crecimiento, mientras en los restantes países esos sectores se contraen y por lo tanto resignan posibilidades de crecimiento

derivados de la expansión comercial y otros fenómenos, constituirían en conjunto una importante presión sobre el modelo analítico de comercio vigente, en el sentido en que, sobre esa base, los fenómenos mencionados estaban lejos de poder ser explicados.

Gran parte del comercio mundial parecía requerir de explicación en términos de economías de escala, curvas de aprendizaje y de la dinámica de la innovación. Bajo ese escenario, durante la década de los 80s un conjunto de trabajos apoyados en el refinamiento analítico que eliminó en parte la necesidad de aferrarse a los mercados de competencia perfecta, comenzó a proveer de explicaciones a esos fenómenos, a partir de la incorporación de estructuras de mercados de competencia imperfecta (Krugman 1987).

Uno de los ejes sobre los que gira la NTCI, es precisamente, que la competencia imperfecta es una idealización bajo la cual se está lejos de poder generalizar al libre comercio como mejor política. Al respecto (Grossman 1992) señala que las investigaciones de comercio con competencia imperfecta han profundizado sobre los costos y beneficios de las políticas comerciales y llegan a la conclusión de que las generalizaciones de política son difíciles de derivar cuando los precios se desvían de sus costos marginales. Por un lado, el libre comercio puede servir para disciplinar los monopolios domésticos, pero por otra parte, los gobiernos nacionales pueden encontrar una motivación estratégica para la intervención en apoyo de las firmas domésticas envueltas en competencia (imperfecta) con rivales extranjeros. En este contexto es donde se inscriben los modelos de la Nueva Teoría del Comercio Internacional.

Breve caracterización de Modelos e implicancias de Política

Brander (1987) presenta una justificación teórica de la política comercial estratégica a partir de un modelo de competencia oligopolística en los mercados internacionales. Este autor, demuestra como los subsidios pueden favorecer la posición estratégica de una empresa nacional que compite con un rival extranjero en los mercados mundiales. El punto central, que en definitiva justifica la intervención, es que dicha política aumenta el ingreso nacional en el sentido en que tiene por efecto un traslado de beneficios desde las empresas extranjeras hacia las nacionales.

Para llegar a esa conclusión, Brander parte de un modelo de un mercado mundial (que se encuentra por entero en terceros países) el cual es abastecido por dos empresas, una nacional y una extranjera que siguen una estrategia competitiva del tipo *cournot*. Bajo este esquema, donde cada empresa maximiza beneficios tomando como parámetro el nivel de producción de la rival, el volumen de producción agregado y el precio se determinaran en un punto intermedio entre el resultado de competencia imperfecta y el monopolio.

Ese mercado, al alejarse de la competencia perfecta, originará un volumen de *renta* a distribuir entre sus participantes. Por tanto, cada empresa se beneficia si la otra reduce su volumen de producción. En este contexto, una reducción de costos por una empresa, hace que dado el nivel de producción de la firma rival, se justifique un aumento en la producción. Por otra parte, la firma rival ante la expansión de la oferta de su competidora, maximizará beneficios si reduce la propia (dada una estrategia *cournot*). Por tanto, la firma que logró reducir sus costos, se beneficia aumentando su participación y volumen de *renta*, tanto a partir de su propia expansión, como por la reducción de la rival.

Los autores de este modelo señalan que un subsidio a la exportación o producción tiene el mismo efecto que una baja en los costos. Bajo este esquema, debido al desplazamiento del rival extranjero, los beneficios para la empresa nacional aumentarán mas que el monto del subsidio, y por tanto el efecto neto de una política de estas características sobre el ingreso nacional resulta positivo. A este tipo de políticas se las denomina “estratégicas” porque sus efectos se basan en hipótesis de comportamiento sobre las reacciones de los competidores inmersos en un “juego” de competencia oligopolista.

Otros modelos inscriptos en esta línea incluyen a Krugman (1984) y Venables (1984). Ambos suponen que dos empresas compiten en un mercado mundial que incluye al doméstico (a diferencia del anterior que la competencia se desarrollaba en terceros mercados). La idea central de estos es que otorgando un monopolio sobre el mercado local a la firma doméstica (a partir de una protección que cierre el mercado a la firma extranjera), la empresa local aumentará su producción para abastecer al mercado interno, y dado un

esquema productivo sujeto a fuertes rendimientos a escala (en Krugman (1984) a partir de rendimientos decrecientes y en Venables (1984) por elevados costos fijos y por tanto costos medios decrecientes), ese aumento en la producción se traduce en una reducción de costos, que a la vez mejora la posición competitiva de la firma local en los mercados externos. En resumen, ambos modelos presentan casos donde la protección al mercado interno se convierte en un instrumento de estímulo a las exportaciones.

Resulta preciso aclarar que estos modelos no están exentos de críticas. De hecho, entre los críticos más reconocidos que desconfían en la viabilidad práctica de las políticas “estratégicas” se encuentra el propio Krugman. Este, en la introducción a su libro “Una Política Comercial Estratégica Para La Nueva Economía Internacional” (1987) hace énfasis en señalar que *“La nueva concepción del comercio internacional aclara una cosa: que el modelo teórico idealizado en que se basa la defensa clásica del libre comercio ha dejado de ser útil. El mundo es más complejo y no hay dudas de que las complejidades plantan en principio la posibilidad de una política comercial activa y exitosa... pero...persisten dudas acerca de la forma en que las nuevas ideas acerca del comercio internacional deben afectar a la política comercial.”*

En este sentido, Krugman plantea serias dudas acerca de la posibilidad de identificar¹⁷ sectores adecuados para implementar políticas estratégicas, además de interrogarse si las mismas pueden ser llegar a ser aplicadas con éxito. Pero este autor es más escéptico aún respecto a la viabilidad de estas políticas en el caso de los países en desarrollo. Al respecto, en Krugman (1986) señala dos aspectos propios del desarrollo que sitúa a estos países fuera del alcance de las políticas estratégicas: el reducido tamaño de los mercados internos y la especialización productiva basada en la exportación de productos primarios.

Grossman es otro de los autores que demuestran gran escepticismo respecto a las políticas estratégicas. Este sugiere que defender una política intervencionista particular no es suficiente con establecer algún modelo teórico que demuestre que esa política es preferible al libre mercado. Además, requiere demostrar que la conclusión resiste cambios ligeros en los supuestos

¹⁷ Spencer (1987) profundiza sobre las características que deben reunir los sectores “candidatos” a políticas estratégicas.

del modelo, sobre todo cuando éstos no se basan en regularidades empíricas bien establecidas (Grossman 1987). A partir de esta proposición, demuestra como el argumento de política estratégica de Brander cae ante leves modificaciones. En particular, demuestra como un cambio en el supuesto acerca de la estrategia competitiva de las firmas rivales altera las conclusiones, en el sentido en a cada estrategia corresponderá una política óptima distinta¹⁸. No obstante, cabe destacar que ante esta crítica, Brander enfatiza que el juego “estratégico” es general (el modelo presentado resulta de un caso particular) y se basa en la posibilidad de los gobiernos de alterar las estrategias oligopólicas a favor de las firmas nacionales.

La visión Neoestructuralista Latinoamericana

Aspectos generales

Esta corriente se origina a partir de un los trabajos de un conjunto de autores nucleados en torno a la Cepal, denominados neo-estructuralistas al compartir la hipótesis -sobre el paradigma *centro-periferia* (ver recuadro)- y el método de análisis de sus predecesores estructuralistas,¹⁹ basado en el diagnóstico de la realidad latinoamericana sobre la base de la identificación de obstáculos estructurales y en la elaboración de programas de política destinados a superarlos. Pero éstos se diferencian de sus antepasados estructuralistas al incorporar especificidades actuales a sus diagnósticos y fundamentalmente en relación con las prescripciones de política. En este sentido, mientras los primeros predicaban el proteccionismo y desarrollo hacia adentro, los segundos hacen énfasis en la estabilidad macroeconómica, la competitividad internacional, y el desarrollo hacia fuera.

¹⁸Por ejemplo, demuestra que si la estrategia es tipo *cartel* basada en fijar precios altos (mientras el rival no los baje) la política óptima es un impuesto a la exportación.

¹⁹El estructuralismo emerge en América Latina a fines de la década del 40. Su principal figura, muy influenciada por la revolución keynesiana fue Raul Prebisch. Como los keynesianos, los estructuralistas consideraban necesaria la intervención activa del estado para paliar algunos de sus problemas. Pero la diferencia entre ambas corrientes, es que mientras los primeros centraban la atención en los problemas severos pero coyunturales en los países desarrollados, los segundos veían el problema de sus propios países como estructurales. (Oman y Winaraja).

El paradigma centro – periferia*

De acuerdo con este concepto, la economía mundial comprende dos polos, el centro y la periferia, cuyas estructuras de producción están marcadamente diferenciadas. Las estructuras de producción en la periferia se ven como *heterogéneas*, en el sentido en que sectores caracterizados por el retraso en las técnicas productivas y baja productividad coexisten con sectores que utilizan técnicas modernas y tienen altos niveles productivos. Las estructuras productivas en la periferia se ven también como *especializadas*: las exportaciones están limitadas a unos pocos productos y hay poca diversificación horizontal, integración vertical o complementariedad local en la producción.

En contraste, Las estructuras productivas en el centro, parecen ser esencialmente *homogéneas*: las técnicas modernas de producción, se usan virtualmente a través de toda la economía, y son *diversificadas* en el sentido que la producción cubre un rango variado de bienes. Estas diferencias sientan las bases de la división del trabajo en la economía mundial, reflejado en el patrón de comercio internacional.

Tres tendencias seculares resultan de la *heterogeneidad* y la *especialización*: el desempleo, los déficits recurrentes fiscales externos y los *términos de intercambio* con el centro que se van deteriorando. El desempleo estructural responde básicamente a dos causas: a) el gran tamaño de la oferta de trabajo en el sector retrasado y su alta tasa de crecimiento, y B) los efectos en el empleo de las técnicas modernas de producción. Por otra parte, la mayor causa de los recurrentes déficits externos es vista como la disparidad entre las elasticidades ingreso de demanda en cada polo del sistema para las importaciones desde el otro. Respecto a los términos de intercambio, la causa de la tendencia del deterioro secular se encuentra en la mencionada disparidad entre las elasticidades ingreso de demanda, junto a las restricciones de oferta de los productos primarios y un grado de poder monopólico por parte de las firmas en el centro.

La dinámica del sistema centro-periferia presentado por Prebisch y la Cepal puede ser resumido en cuatro puntos:

- La periferia, debido a su heterogeneidad y estructuras productivas especializadas, está imposibilitada de producir y diseminar el progreso técnico a la par con el centro. Como resultado la productividad del trabajo crece más rápido en el sector manufacturero del centro que en el sector agropecuario de la periferia, y el crecimiento del ingreso promedio es menor en la periferia que en centro.
- La generación de una oferta abundante de trabajo en el sector retrasado de la periferia presiona a la baja a los salarios en forma relativa al centro. Esto contribuye a la tendencia declinante de los términos de intercambio.
- El menor crecimiento de la productividad del trabajo en la periferia y la tendencia declinante de los términos de intercambio, en forma conjunta determinan que el promedio de ingreso real en la periferia crece en forma más lenta en la periferia que en el centro. Este diferencial contribuye a perpetuar o reproducir la heterogeneidad y el subdesarrollo.
- Existe por lo tanto, una tendencia hacia tasas desiguales de desarrollo entre el centro y la periferia. Estas tendencias envuelven disparidades crecientes entre los dos polos.

*(Oman y Winaraja)

Problemas estructurales

Los autores de esta corriente hacen hincapié en diferentes aspectos e identifican un *set* de obstáculos estructurales con relación al mismo. Por ejemplo mientras French Davies (1990) centra la atención temas relacionados a la inserción externa y la política comercial, Teubal (1990) lo hará respecto a la creación y difusión de tecnología. Pero no obstante, los argumentos de los diferentes autores coinciden en elementos comunes que rescatan del paradigma *centro-periferia*, manteniendo por tanto la tradición de sus antecesores. Es decir, de la misma manera que los estructuralistas Cepalinos de la época de la segunda posguerra, éstos describen una situación en que las naciones en desarrollo presentan estructuras productivas heterogéneas y desarticuladas, y especializadas en sectores primarios e industriales maduros, ambos considerados “estáticos” por presentar escasas o nulas posibilidades de aumento en la productividad.

Pero además, a ésta hipótesis que en forma dinámica lleva a tendencias seculares que empeoran los términos de intercambio e inducen recurrentes déficits en las cuentas externas, los neoestructuralistas agregan nuevos elementos que refuerzan la idea que la inserción externa de las economías latinoamericanas sobre la base patrón de ventajas comparativas estáticas no asegura el desarrollo económico.

Entre ellos French Davies (1990) destaca el carácter heterogéneo e inestable de los mercados internacionales: son heterogéneos porque se componen de los mercados nacionales de los distintos países, los cuales mantienen restricciones comerciales de distinta naturaleza que dificultan su acceso y en especial, estas restricciones son mayores para los bienes objeto de exportación de los países en desarrollo. Por otro lado, son inestables porque tanto los precios de los *commodities* como las condiciones de acceso a los distintos mercados están sujeto a fuertes fluctuaciones que se transmiten y propagan a los mercados internos. De esta manera, las estructuras productivas de los países en desarrollo adquieren además un carácter de vulnerables a *shocks* exógenos.

Este carácter no se limita a la esfera de la economía real. En este sentido, otro problema señalado por los autores neoestructuralistas y que incorpora especificidad actual (respecto a la época en que se enmarca la corriente estructuralista) es la creciente dependencia de los niveles de actividad

económica a los flujos externos de capital, característico de las economías en desarrollo altamente integradas a los mercados financieros internacionales.

El predominio de ese tipo de patrón productivo (desarticulado, vulnerable y muy heterogéneo) según autores como Rosales (1988) se traduce en otros problemas estructurales al ser incapaz de absorber productivamente el aumento de la fuerza de trabajo: desempleo, alta concentración del ingreso y pobreza.

En términos de economía de bienestar esto significa que las economías en desarrollo están sujetas a *desequilibrios múltiples*, y por tanto, no aplican las recomendaciones de política que se desprenden de la teoría neoclásica sustentadas en la consideración de una distorsión a la vez, ya que cuando existen desequilibrios múltiples el movimiento hacia el óptimo en un área puede acarrear del deterioro del bienestar general.

En resumen, los neoestructuralistas rescatan del paradigma centro-periferia que reciben de legado, una visión acerca de las estructuras productivas de los países en desarrollo que describen como heterogéneas, desarticuladas, comercialmente especializadas en sectores primarios y/o industriales maduros, que en forma dinámica lleva a tendencias seculares que empeoran los términos de intercambio, crean déficits recurrentes en las cuentas externas, desplazan mano de obra del sistema y acentúan problemas de pobreza, desempleo e inequidad. Sobre este esquema, incorporan especificidades actuales que enfatizan la vulnerabilidad de estas estructura a los *shocks* exógenos, tanto por el lado de la economía real como de la financiera.

Implicaciones de política

Sunkel y Suleta (1990) sintetizan con precisión el mensaje de política detrás de esta corriente, al sostener que la resolución de los problemas estructurales *“...más que ajustes marginales en torno a la curva de transformación, reflejo de una preocupación exclusiva por la asignación eficiente de recursos, necesita de un proceso dinámico que desplace progresivamente a la economía hacia la curva de posibilidades de producción y que desplazara continua y*

acumulativamente esa curva hacia nuevas fronteras productivas en especial aquellas capaces de generar una inserción dinámica en la economía internacional...de ahí que para crecer no basta con una liberalización que favorezca los precios correctos para la asignación óptima de factores en una situación estática... por el contrario, el mercado se debería complementar en medida significativa con una acción estatal activa y dinámica”

En otras palabras, estos autores llaman hacia una intervención que combine políticas selectivas y horizontales, que sin sustituir al mercado lo complemente en aquellas esferas en que éstos actúan de manera imperfecta. Además, destacan que los cambios estructurales se deben corresponder a una mejor inserción en los mercados internacionales, a diferencia de los antiguos estructuralistas, quienes basaban sus recomendaciones de política en el desarrollo de los mercados internos. Para centralizar en este aspecto en sus recetas de “transformación productiva con orientación hacia fuera”, los neoestructuralistas enfatizarán en las políticas de “creación de ventajas comparativas.”

En resumen, los neoestructuralistas hacen hincapié en que los problemas que enfrentan las economías en desarrollo deben ser encarados con políticas tendientes a modificar sus estructuras productivas e inserción internacional. Al respecto, las políticas selectivas juegan un *rol* central en el sentido en que constituyen la base sobre la que se adquirieren ventajas comparativas

5. Conclusiones

Este trabajo se encaminó a analizar desde un plano teórico, a partir de la visión de distintos enfoques, la legitimidad y rol potencial de las intervenciones selectivas en política industrial. Una de las primeras conclusiones que se desprendió es que desde la perspectiva de la teoría del bienestar, no hay fundamentos sólidos para restringir las políticas selectivas, ya que bajo cualquier entorno de *distorsiones* sectorialmente específicas, las políticas de esa naturaleza no solo no alterarán el mecanismo de mercado, sino que se constituirán en condición necesaria para garantizar la eficiencia.

Pero por otro lado, el mensaje de los enfoques económicos que critica la visión del estado como simple corrector de fallas es elocuente. Estos brindan firmes argumentos contrarios a las intervenciones selectivas, tanto sobre la base de concepciones empíricas acerca de la naturaleza del estado y los actores políticos, que dan lugar a la literatura sobre fallas del estado, como a partir de un cuerpo teórico consistente que combina elementos de la teoría de la elección pública, con otros de las teorías de la acción colectiva y *reent seeking*.

Respecto a las concepciones empíricas, específicamente falta de información, carencia de habilidades en los burócratas y prácticas corruptas, éstas constituyen una importante señal de alerta sobre las políticas selectivas, pero, no llegan a ilegitimarlas como instrumento en si mismo, desde el momento en que se construyen en base a supuestos sobre el medio institucional que las instrumenta. Por otra parte, el cuerpo de teoría señalado tampoco las ilegitima como instrumento particular, sino que ilegitimará en forma genérica todas aquellas situaciones en las que grupos pequeños y organizados reciban transferencias desde grupos más grandes sin capacidad de organización, como una manera configurar límites precisos entre estado y mercado, a fin de limitar al máximo el ejercicio del interés propio en la esfera política, que como demuestran, lleva a una intervención excesiva e ineficiente por parte del estado. Como se señaló en la sección 2 de este trabajo, en la configuración de dichos límites se torna difusa la distinción entre “legítimas” políticas *correctores* del tipo selectivo, y aquellas “ineficientes” derivadas de la

actividad de *rent seeking*, desde el momento en que ambas implican transferencias hacia “ganadores.” La solución práctica a esta dificultad originariamente aparece en “El Milagro del Este Asiático,” documento que engloba como ilegítimas a todas las políticas selectivas independientemente de su naturaleza.

Este cuerpo teórico tuvo y tiene gran influencia entre economistas del *mainstream*, y la expresión de más inmediata de esa influencia es que cualquier política sectorial es vista como un desvío de *fundamentals* económicos. De esta manera, el mensaje de política que desprenden, especialmente hacia los países en desarrollo, es que éstos deben limitar su política industrial hacia a intervenciones horizontales, en otras palabras, resignar la capacidad de intervención pública en políticas selectivas. Esto implica renunciar a instrumentos cuyo *rol* central es estimular la creación y desarrollo de industrias nuevas o inmaduras, y por tanto, implica suponer que los procesos de desarrollo y crecimiento económico son indiferentes a la especialización productiva de los países.

Los modelos de crecimiento endógeno y la visión Neoestructuralista presentada demuestran justamente lo contrario. Los primeros, en base a modelos formales demuestran que el progreso tecnológico no se distribuye de manera uniforme entre sectores, dando consistencia a la noción de sectores dinámicos “motor” del crecimiento. Los segundos hacen hincapié en que la superación de las deficiencias estructurales necesita, entre otras políticas, de intervenciones públicas sobre la asignación de recursos de modo de generar procesos de “creación de ventajas comparativas.” De ambos se desprende que restringir las intervenciones selectivas en política industrial implica resignar posibilidades de crecimiento y desarrollo económico.

En resumen, las políticas selectivas se sustentan por varios motivos y perspectivas teóricas. Por ejemplo, además de los señalados en el párrafo anterior, se constituyen en un poderoso instrumento que permite elevar el ingreso nacional desde la óptica de la Nueva Teoría del Comercio Internacional. Pero, el mensaje de los enfoques de economía política críticos a las intervenciones selectivas no puede ser ignorado. En este sentido, para que éstas se puedan implementar con eficiencia y racionalidad, se deben limitar

estrictamente a la capacidad alcanzada por el estado. Por tanto, como condición de cualquier estrategia industrialista, se hace necesario encarar un profundo trabajo previo sobre el desarrollo de las instituciones encargadas de llevarlas adelante.

Anexo: experiencias en intervenciones selectivas.

En la literatura económica relacionada a experiencias de política industrial selectiva es posible extraer lecciones en dos direcciones. En primer lugar, a partir del análisis de casos de aquellas estrategias industrialistas, caracterizadas sin discusión como “exitosas” -al haber sido conjugadas con altas tasas de crecimiento económico- (Japón, este asiático, algunas fases del desarrollo brasileño, etc) en las cuales la orientación selectiva jugó un papel central. En segundo lugar, sobre el estudio de la vasta bibliografía existente centrada en casos particulares de intervenciones nacionales selectivas. En ésta, se destacan algunas intervenciones históricas que inscriben en distintas etapas del desarrollo industrial de varios países (por ejemplo, bienes de capital en Brasil, Corea e India y televisores y semi-conductores en Japón), las cuales tuvieron por resultado la consolidación del sector industrial de referencia, y también lo hacen otras de carácter actual, como los casos de la industria informática brasileña y la industria automotriz argentina.

Respecto a los casos históricos (tanto de estrategias industrialistas como de intervenciones selectivas particulares) el examen en retrospectiva permite denotar a algunos como exitosos y por tanto extraer lecciones. En contraste, catalogar como exitosas a las experiencias selectivas actuales requiere de un examen más profundo, en el sentido en que por un lado, los indicadores de *performance* ligados al desarrollo de un sector (producción, inversiones, empleo, exportaciones, etc.) resultan una medida incompleta para evaluar una política orientada a su desarrollo, ya que una parte de esos beneficios tomarán la forma de externalidades y por tanto resultarán imponderables, mientras que por otro lado, en la evaluación de dicha política resultará fundamental sopesar ese “paquete” de beneficios con un conjunto de costos en términos de costos de oportunidad en las esferas de la producción (dado que “supuestamente” la asignación de recursos hacia un sector implica la reducción en otros), del sector público (si la medida incurre en costos fiscales se resigna gasto público en otras áreas) además de otros costos medidos en términos de excedentes

del consumidor, de encarecimiento de insumos a otros sectores productivos, etc.

En resumen, la experiencia histórica en intervenciones selectivas es rica, y a partir de ella se desprenden enseñanzas. La bibliografía captura estas enseñanzas tanto a partir del análisis de casos particulares de políticas selectivas, en los que se analiza una experiencia nacional de estímulo a un sector determinado, como a partir de estrategias industrialistas globales, sobre las que se estudia la intervención selectiva a varios sectores en conjunto por una nación determinada en algún momento histórico.

A continuación, en base a estas consideraciones, se analizarán dos casos: en primer lugar, se presentará una breve descripción de las estrategias de política seguidas por varias naciones para intervenir selectivamente en favor del mismo sector (bienes de capital en Brasil, Corea, China e India), y en segundo lugar, se analizará el caso de una experiencia nacional paradigmática que intervino selectivamente en varios sectores: Japón

Las experiencias selectivas hacia la industria de bienes de capital en Brasil, China, India y Corea²⁰

Aspectos generales

La industria de bienes de capital fue y sigue siendo considerada una industria estratégica, en el sentido en que presenta una vinculación directa con todos los sectores industriales, y dada esa vinculación, las innovaciones tecnológicas en su interior se difunden entre los distintos entramados productivos, marcando el ritmo de la acumulación de capital y dirigiendo por tanto el proceso de crecimiento económico.

Atendiendo a esta concepción de sector “estratégico”, varios gobiernos nacionales encararon programas destinados a estimular la producción local de estos bienes. Un informe de la Unctad (1985), destinado a analizar el fenómeno en profundidad, rescata algunas experiencias nacionales de países en desarrollo que lograron consolidar un sector de bienes de capital dinámico y

²⁰ Basado en Unctad 1985

fuertemente articulado con el resto de la economía. Entre ellas, se mencionan los casos de Brasil, China, India y Corea (ver recuadro).

Del análisis de esos casos, se desprenden que el logro de un mismo objetivo puede ser enfocado desde distintas direcciones, pero que cada una de ellas no se compone de un instrumento único, sino de un conjunto de medidas coherentes entre sí.

Por ejemplo, mientras Brasil mantenía un régimen liberal a los capitales extranjeros, lo que fomentaba la inversión extranjera directa en el sector promovido, pasando a jugar ésta un papel central en la conformación del mismo y como fuente de transferencia tecnológica, en China e India, dada una política inicial de puertas cerradas al capital extranjero, tuvieron que suplir esta vía de transferencia haciendo un mayor énfasis en la investigación doméstica y en la celebración de contratos de licencias de tecnología con el extranjero, a la vez que el esfuerzo inicial de industrialización industrial en ese segmento fue dirigido por empresas públicas. En contraste con ambos casos, en Corea los estímulos a la industrialización en el sector fueron encaminados hacia conglomerados privados, teniendo escasa o nula incidencia tanto la IED y como las empresas públicas.

En otras palabras, el desarrollo del sector en estos países no se logró en base a un instrumento o política única, sino de una combinación entre protección comercial, subsidios, incentivos fiscales, financieros y fundamentalmente, de estímulos a la generación de una base de conocimiento tecnológico, para lo cual cada país, siguió una estrategia particular.

Brasil

El gobierno de brasileño ha influenciado fuertemente el desarrollo industrial de su país, a través de un variado conjunto de instrumentos: protección comercial, incentivos fiscales, cambiarios y financieros, la inversión pública, políticas de atracción de financiamiento externo, etc. Pero recién a partir de la crisis petrolera de 1973 comenzó a tomar medidas específicas designadas para impulsar el sector de bienes de capital. De hecho, con anterioridad a esa crisis, las importaciones de bienes de capital fueron favorecidas con excepciones arancelarias y tipo de cambio preferencial. Luego de 1974, se comenzó a

alentar la producción local de maquinarias y equipo en base a un conjunto instrumentos selectivos:

- Barreras a la importación de equipos similares a los de producción doméstica combinada con fuertes subsidios a la exportación
- Incentivos fiscales y financieros a la compra de bienes de capital locales para todos los propósitos de inversión
- Aliento a la inversión extranjera directa en el sector, que implica tratamiento liberal a los capitales extranjeros.
- Estímulos y control de la importación tecnología intangible bajo la forma de contratos de acuerdos de cooperación. La agencia responsable de monitorear los acuerdos de transferencia controlaba los términos y condiciones con los objetivos de reducir la incidencia de practicas restrictivas, controlar la duración de los contratos y evitar el pago excesivo por la importación de tecnología.
- Impulso de la investigación y desarrollo en el sector con el objetivo de fortalecer la posición competitiva de la producción local. Para lo cual se destinaron fondos especiales destinados a financiar la actividad de institutos de investigación.

Corea.

En el caso coreano, similarmente al de Brasil, las importaciones de bienes de capital fueron fuertemente favorecidas durante los 60 y comienzos de los 70, a través de excepciones impositivas, sobrevaluación de la moneda doméstica, créditos diferenciales y otros instrumentos. Desde 1973 las vías para favorecer las importaciones de bienes de capital fueron modificadas. A partir de ese momento, las excepciones en los aranceles a las importaciones relativos a maquinarias y equipo se autorizan sólo en los casos de bienes esenciales al proceso manufacturero, que incorporan la última tecnología y además no se producen domésticamente.

La producción doméstica de bienes de capital fue promovida con la provisión de crédito de mediano y largo plazo y la imposición de controles cuantitativos a las importaciones similares a nacionales. La tasa efectiva de

protección se calculaba en un 47 % en promedio en 1978, cifra inferior a la de Brasil y la India, No obstante, la existencia de barreras no arancelarias para proteger a esa industria hizo menos relevante la tasa de protección efectiva como un indicador de la tasa de protección relevante.

En fuerte contraste con las experiencias de Brasil e India, la industria de bienes de capital coreana comenzó a exportar desde el principio. La expansión de las exportaciones, fue facilitada por subsidios y accesos preferenciales al crédito y por el hecho de que muchas de las empresas eran monopólicas u oligopólicas operando como cartel.

Otra característica distintiva es el papel jugado por los conglomerados conocidos como *chaebol* en la economía de ese país y en especial en la industria de bienes de capital. En este sentido, mientras que las firmas privadas domésticas que entraron en la producción de bienes de capital pertenecían generalmente a *chaebols*, las subsidiarias de compañías internacionales limitaron su rol a la formación de *joint ventures*.

Por otra parte, para fomentar el desarrollo del sector se establecieron institutos de investigación específicos y para facilitar los esfuerzos de desarrollo tecnológico de las firmas, el gobierno creó variados instrumentos como prestamos de largo plazo, concesiones fiscales, etc.

China e India

En estos países, en sus respectivas estrategias de industrialización inspiradas en el enfoque seguido por la ex –Unión Soviética se asignó una prioridad al desarrollo de la industria de bienes de capital. En el modelo seguido por la India el énfasis fue puesto en la en la industria pesada y el logro de la autosuficiencia en el sector de maquinaria. Actualmente, en este país la industrialización local de Maquinas herramienta y equipamiento eléctrico se lleva a cabo en empresas públicas.

En ambos países se siguieron medidas proteccionistas no sólo respecto al mercado de bienes de capital, sino que también en conexión con la inversión extranjera directa, manteniendo contacto con el resto del mundo sobre la base de acuerdos de cooperación y licencias de tecnología (sujetos rigurosamente a aprobación del gobierno) Por otra parte, se establecieron un número importante

de centros de investigación y en el caso particular de la India se aplicaron incentivos fiscales de modo de facilitar la investigación privada.

La planificación sectorial estratégica japonesa²¹

La experiencia industrialista japonesa en el período de posguerra dirigida por la activa participación del célebre Ministerio de Comercio Exterior e Industria (M.I.T.I.) de ese país representa un caso paradigmático de intervención sectorial. Un examen profundo sobre este tema requiere del análisis de una variedad de distintos aspectos que se complementan en esta experiencia: la organización de la firma japonesa, los métodos de producción, las relaciones entre firmas, la relación salarial, la estructura de la burocracia japonesa, la propia cultura japonesa y otros tantos. En este apartado, se describirán algunos aspectos relacionados al accionar del M.I.T.I.

Ese Ministerio, contó desde sus inicios con el antecedente de una institución predecesora, la cual en el período de entreguerras estableció un sistema de planificación sectorial, basado en la creación de departamentos verticales encargados de llevar adelante la planificación de distintos sectores industriales. El M.I.T.I. continuó y expandió esa idea complementando a cada departamento vertical con comisiones de deliberación específicas sobre los sectores industriales de referencia, compuestas por representantes de las esferas públicas y privada. El objetivo de esas comisiones era elaborar en consenso planes de desarrollo sectorial. Sobre la base de estos planes, el M.I.T.I. dispuso en su primera etapa con un vasto conjunto de instrumentos de política para impulsar el desarrollo y consolidación de los sectores seleccionados, entre los que se destacan:

- Protección comercial: arancelarias y cuotas
- Control del tipo de cambio
- Influencia sobre la asignación del crédito de bancos públicos y privados
- Importación de licencias de tecnologías

²¹ Basado en Yamamura (1987), Best, M (1990), Carliner, G (1987) y Unctad (1996)

- Incentivos fiscales
- Influencia sobre las leyes anti-monopólicas
- Creación de compañías publicas y privadas

En los 60s, cambia de orientación de los burócratas del M.I.T.I en el sentido en comienzan un esquema de planificación sectorial estratégica. A través de esta, pierden énfasis (aunque no desaparecen) en los instrumentos tradicionales de promoción industrial (subsidios, barreras arancelarias, etc.) y pasan al centro de la escena la promoción de la concentración y cartelización de firmas.

La idea detrás de la cartelización, era maximizar las rentas monopólicas derivadas de las practicas no competitivas en el mercado interno japonés, lo que aseguraría a las firmas involucradas, contar con los recursos financieros necesarios para asegurar la inversión sectorial en el largo plazo. De esta manera, durante el proceso de captura de rentas, los estímulos a la inversión emitidos por los instrumentos de promoción tradicionales irían reduciendo su *rol*. Además, estas practicas no competitivas se constituían en algunos casos en barreras no arancelarias al comercio, por ejemplo, a través del dominio de los canales de comercialización que impedía la entrada al mercado interno japonés de bienes extranjeros competitivos con los nacionales.

La planificación sectorial estratégica comprendía en metodología una serie de etapas. En primer lugar, expertos sectoriales del M.I.T.I. agrupados en departamentos verticales, centraban la atención en sectores individuales y los analizaban en profundidad. Dicha tarea, se materializaba en informes sectoriales estratégicos que señalaban las perspectivas del sector a largo plazo a nivel mundial, reflejando oportunidades potenciales en los mercados internacionales para las firmas japonesas, en base a la comparación de las fortalezas y debilidades de las firmas nacionales respecto a las extranjeras.

A partir de esos informes, el M.I.T.I. seleccionaba sectores utilizando múltiples criterios: anticipando tasas relativas de crecimiento entre sectores (para lo que no existen formulas preestablecidas), capacidad para generar divisas, absorber trabajo altamente calificado, etc²². Estos sectores eran

²²En la práctica, la selección de sectores envolvió una secuencia de sectores que comenzó con actividades intensivas en trabajo no calificado, luego intensivos en

señalizados a los organismos oficiales encargados de la asignación del crédito, a las instituciones responsables de diseñar los planes de educación y a los entes encargados de distribuir fondos de investigación. Sobre esta base, el M.I.T.I. proponía lineamientos inversiones de largo plazo para dar forma a la futura composición de los sectores seleccionados. Estos lineamientos no eran impuestos unilateralmente, tanto a las firmas como al sector financiero, pero proveía a éste último de bases para escoger entre sectores y coordinar el desarrollo de inversiones de largo plazo.

Por otra parte, también sobre la base de los informes sectoriales, se modelaba la estrategia de las firmas individuales para trabajar sobre las capacidades organizacionales requeridas para el escenario futuro. Además, la idea de la estrategia sectorial se extendía más allá de la promoción de estrategias dentro de las firmas individuales, en el sentido en que también se modelaba la forma en que tendría lugar la competencia al interior del sector, para asegurar su desarrollo de largo plazo. De esta manera, esas estrategias resultarían interdependientes y se basarían en un juego de *cooperación estratégica*.

Carliner (1987) señala como ejemplo de planificación sectorial estratégica el caso de la industria de electrónica de consumo y productos electrónicos, centrando la atención en el mercado de televisores. Este autor, destaca que en comparación con otras industrias, la electrónica de consumo recibió menos orientación y subsidios que las industrias de astilleros, productos químicos o acero. Pero no obstante, la débil aplicación de estatutos antimonopólicos permitió que las siete empresas principales cartelizaran el mercado japonés, estableciendo precios en el mercado interno muy superiores a los del exterior, barreras no arancelarias contra las importaciones, y barreras que impedían la entrada de nuevas empresas de cualquier nacionalidad. Esto conjunto, a la vez que impidió a las firmas estadounidenses entrar en el mercado japonés, permitió (entre otros elementos) a las empresas japonesas acceder al mercado norteamericano. Este es un caso que demuestra con claridad los efectos de la planificación sectorial estratégica en Japón.

trabajo de mediana calificación, después, de alta calificación, y por último sectores intensivos en conocimiento (alta tecnología).

Cabe destacar, que el papel del M.I.T.I. en la promoción sectorial se fue adoptando en el tiempo de acuerdo a los cambios en la posición competitiva de las firmas japonesas en los mercados mundiales. En este sentido, en las primeras etapas ese ministerio jugó un rol central y de gran influencia sobre las acciones de las firmas domésticas. Pero a medida que éstas se fueron consolidando en los mercados mundiales, la influencia del M.I.T.I. se redujo en el sentido en que las firmas comienzan a generar financiamiento propio de largo plazo, adquieren capacidad de llevar adelante análisis estratégicos por sí solas, logran poder de negociación individual frente a firmas extranjeras, etc. Por tanto, cuando las firmas japonesas se fortalecen, pierden interés en ver a sus políticas sometidas a examen por el M.I.T.I. En este contexto, el rol del M.I.T.I. se fue orientado a otros ámbitos por ejemplo, negociaciones con gobiernos extranjeros.

Desde finales de los 80s, ese cambio de orientación en la política industrial japonesa, derivó en un nuevo papel del M.I.T.I.: la organización y administración de proyectos de investigación conjunta entre grandes empresas oligopólicas. En este sentido, una característica destacada de la política del este organismo es que este adopta una iniciativa vigorosa respecto a las industrias de alta tecnología, promoviendo el desarrollo de un limitado número de fuertes competidores a los que se los invita a participar en programas de investigación cooperativa, cuyo objetivo es reducir los riesgos asociados a la investigación, principalmente en las fases de nuevos desarrollos. Bajo este esquema, en la actualidad dos áreas de prioridad para el M.I.T.I. son la superconductividad y la biotecnología.²³

²³Cabe destacar, que 44 empresas japonesas participan en un programa de superconductividad comenzado en 1988 y que se desarrolla en el Centro de Tecnología en superconductores patrocinado por el M.I.T.I., y respecto a biotecnología este organismo patrocina 12 asociaciones de R&D entre 49 compañías

6. Bibliografía

-Acuña, H y Smith, W (1996): “La Economía Política del Ajuste Estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales.”

-Amsdem, H. (1989) “Asia’s New Gigant: South Korea and Late Industrialization” New York, Oxford University Press

-Arrow K. J. (1962): “The Economic Implications of Learning by Doing”. Review of Economic Studies. No 29, p.155-173.

-Banco Mundial(1993). “El Milagro del Este Asiático” Washington DC

-Bernstein, J. y Ishaq Nadiri, M. (1982): “Research and Development, Utilization and Labor Requirements: A Dynamic Analysis” NBER Working Paper No. 1016.

-Bernstein, J. y Ishaq Nadiri, M. (1983): “Does Knowledge Intensity Matter? A Dynamic Analysis of Research and Development, Capital Utilization and Labor Requirements”. NBER Working Paper No. 1238

-Bernstein, J. y Ishaq Nadiri, M. (1989): “Research and Development and Intraindustry Spillovers: An Empirical Application of Dynamic Duality” Review of Economic Studies, Vol. 56, pp. 249-269.

-Best, M (1990): “The New Competition”. Harvard University Press. Massachusetts.

-Bhagwati, J. (1994): Free Trade: Old and New Challenges. The Economic Journal, No. 104. Ficha 49

-Brander, J. (1987): “Justificaciones de política comercial e industrial estratégica; en Krugman, P.: Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional”. FCE

-Brander, J. (1987): Rationales for Strategic Trade and Industrial Policy. En Krugman [ed.]: Strategic Trade Policy and the New International Economics. Introducción.

-Buchanan, J (1990): “Ensayos Sobre Economía Política.” Alianza, México.

-Buchanan, J. (1980): “Rent Seeking and Profit Seeking” en J. Buchanan, R. Tollison, y G. Tullock (eds.): Toward a Theory of Rent Seeking Society. College Station, Texas University Press.

-Carliner, G (1987): “Industrial Policy for Emerging Industries”. En Krugman [ed.] op.cit.

-Cepal (1990): “Elementos Para el Diseño de Políticas Industriales y Tecnológicas en América Latina”. Cuadernos de la Cepal 63. Santiago de Chile

-Corden, M. (1974): "Política Comercial y Bienestar Económico". Madrid, ICE (1978).

Cultura Económica.

-Chang, H.J. (1994): "The Political Economy of Industrial Policy". St. Martin's Press.

-Chenery, H. (1986). "Industrialization and Growth: A Comparative Study. New York. Oxford University Press.

-Dosi, G. (1991): "Una reconsideración de las Condiciones y los Modelos de Desarrollo. Una perspectiva "Evolucionista" de la Innovación, el Comercio y el Crecimiento". Pensamiento Iberoamericano, No. 20.

-Dosi, G., Pavitt, K. y Soete, L. (1990): "The Economics of Technical Change and International Trade".

-Evans, P (1996): "El Estado Como Problema y Como Solución". Revista Desarrollo Económico. Vol 35 N° 140. Enero-Marzo.

-Ffrench-Davis, R. (1990): "Ventajas Comparativas Dinámicas: un planteamiento neoestructuralista". En Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, No. 63.

-Goug, H (1986): "Crisis Británica y Thatcherismo" en EURAL, Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa, GEL, Buenos Aires.

-Grossman, G (1987): "Strategic Export Promotion: A Critique". En Krugman [ed.] op.cit.

-Grossman, G (1992). "Imperfect Competition and International Trade". The MIT Press. Cambridge. Massachusetts.

-Grossman, G. (1990): "Promoting New Industrial Activities: A Survey of Recent Arguments and Evidence". OECD Economics Studies 14 (Spring).

-Grossman, G. y Helpman, E. (1994): "Endogenous Innovation in the Theory of Growth" Journal of Economics perspectives. Vol 8, Number 1. Winter.

-Grossman, G. y Helpman, E., (1991): "Innovation and Growth in the Global Economy". The MIT Press, Cambridge, Mass.

-Hall, B. (1996): "The Private and Social Returns to Research and Development" NBER Reprint No. 2092.

-Hirschman, A. (1958) "The Strategy of Economic Development" New Haven, Yale University Press

-Jacobson, S (1993): "The length of the infant-industry period: evidence from the engineering industry in South Korea". World Development vol. 21 N° 3

-Kind, D. (1987): "The new rigyh politics. Markets and citizenships" Mac Millan, Hong-Kong,

-Krueger, A. (1974): "The Political Economy of the Rent Seeking Society". American Economic Review, Vol. 64 No. 3.

-Krueger, A. (1990): "Government Failures in Development" Journal of Economic Perspectives, Vol. 4, No. 3, pp. 9-23. Summer.

-Krugman, P. (1984): "Import protection as export promotion" en H. Kierzkowski (ed.) Monopolistic competition and international trade. Oxford. Oxford University Press

-Krugman, P. (1986): "La NTCI y los países subdesarrollados". El Trimestre Económico, ene-mar.

-Krugman, P.[ed.] (1987): "Strategic Trade Policy and the New International Economics". Massachusetts Institute of Technology, Washington, D.C.,

-Lall, S. (1995): "Governments and Industrialization: The Role of Interventions in the 1990's". Preliminary version for the ECLAC/IDRC-UNU/INTECH Conference.

-Lopez, A. (1996): "Las ideas evolucionistas en economía: una visión de conjunto". Revista Buenos Aires Nro.1

-Lucas, R. (1988): "On the mechanics of economic development" Journal of Monetary Economics 22 Pag. 3-42.

-Nelson, R. (1993): "National Innovations Systems. A comparative analysis". Oxford University Press.

-Nelson, R. (1995): "Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change" Journal of Economic Literature, Vol. 23.

-Nelson, R. (1996): "La co-evolución de la tecnología, la estructura industrial y las instituciones de soporte". Revista Buenos Aires Pensamiento Económico. Núm. 1.

-Nelson, R. y Phelps, E. (1996). Investment in Humans, Technological diffusion and Economic Growth. American Economic Review. May 56 (2).

-Nurske, R. (1953): "Problems of Capital Formation in Underdeveloped countries" Oxford

-Olson, M. (1965): "The Logic of Collective Action". Harvard University Press. Cambridge. Massachusetts.

-Oman, Ch. y Winaraja, G. "The Postwar evolution of Development Thinking"

-Pack, H y Westphal L (1986): "Industrial Strategy and Technological Change: theory versus reality" Journal of Development Economics Vol. 21

-Ranjel, J (1990) "La *reaganomisc* y la hegemonía estadounidense. Un deterioro irreversible". Comercio Exterior. Vol. 40 N° 1 México.

Revista Desarrollo Económico 141.

-Romer, P. (1987): "Growth based on Increasing Returns Due to Specialization". The American Economics Review. Mayo.

-Romer, P. (1990): "El Cambio Tecnológico endógeno". El Trimestre Económico Num. 231. México D.F.

-Rosales, O. (1988): "Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano." Revista de la Cepal N° 34. Santiago de Chile

-Rosestein Rodan, P. (1943) "Problems of industrialization of eastern and south eastern europe" Economic Journal, June/Sep.

-Saba, A: (1997) "El Modelo Italiano: la especialización flexible y los distritos industriales." Editorial de la Universidad Nacional de La Plata. La Plata.

-Samuels, W. (1995): "The present state of institutional economics" Cambridge Journal of Economics.

-Shapiro, H. y Taylor, L. (1990): "The State and Industrial Strategy". World Development, Vol. 18, No 6.

-Solow R. (1956): "Una Contribución a la Teoría del Crecimiento Económico". FCE. México.

-Spencer, B (1987): What Should Trade Policy Target? En Krugman [ed.] op.cit.

-Stoneman, P. ed. (1995): "Handbook of the economics of innovation and technological change". Blackwell.

-Sunkel, O. y Zuleta, G. (1990): "Neoestructuralismo Versus neoliberalismo en los años noventa" Revista de la Cepal N° 42

--Teubal, M. (1990): "Lineamientos para una Política de Desarrollo Industrial y Tecnológica: La Aplicabilidad del Concepto de las Distorsiones de Mercado." En Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, No. 63.

-Tollison, R. D. (1982): "Rent Seeking: A Survey". KYKLOS, Vol. 35.

-Torre, J.C. (1997): "Las Dimensiones Políticas e Institucionales de las Reformas Estructurales en América Latina"

-Unctad (1985): " The Capital Goods Sector in Developing Countries: Technology Issues and Policy Options". Unctad. Geneva.

-Unctad (1985): " The Capital Goods Sector in Developing Countries: Technology Issues and Policy Options". Unctad. Geneva.

-Unctad (1996): "Fostering technological dynamism: evolution of thought on technological development processes and competitiveness; a review of the literature". Geneva.

-Venables, A. (1984): "International Trade in identical commodities" Londres

-Williamson, J. (1990): "Latin American Adjustment: How Much Has Happened". Institute for International Economics, Washington DC.

-Williamson, O. (1989): "Transaction Cost Economics". En Schmalensee, R. y Willig, R. {eds.}: Handbook of Industrial Organization. North Holland.

-Yamamura, K.: (1987) "The Industrial Policy of Japan". En Krugman [ed.], op.cit.

-Young, A. (1991). "Learning by Doing and The Dinamyc Effects of International Trade". *Quarterly Journal of Economics* 106: 443-472