

ARGENTINA DE LA POSTCONVERTIBILIDAD

MARTA BEKERMAN*
PABLO SIRLIN*

* Investigadores del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Córdoba 2122, 1er. P. Cap. Fed., Buenos Aires, Argentina. Tels. 4374-4448/2023, Interno 6493. Fax: interno 6491.

la privatización) constituirían la condición necesaria y suficiente para lograr fuertes niveles de crecimiento económico.

Sin embargo esas políticas, en un contexto de tipo de cambio fijo, produjeron un fuerte deterioro del tejido productivo y del patrón de especialización con consecuencias muy negativas sobre la estructura social a partir del incremento en los niveles de desempleo y pobreza.

Una nueva estrategia productiva debe avanzar, también, por sobre los programas del pasado basados, esencialmente, en desgravaciones impositivas o políticas arancelarias que no fueron orientadas hacia el desarrollo de la competitividad genuina.

Este trabajo apunta a iniciar una discusión sobre cuales son las políticas que pueden hacer posible ese proceso de crecimiento con equidad, con particular eje en el tema de la políticas industriales o mesoeconómicas. Plantea la necesidad de ubicar estas políticas en el contexto histórico actual haciendo una caracterización de los procesos dentro de los que las mismas se insertan. Esto implica tomar en cuenta cual es el punto de partida a partir de los condicionantes internacionales y locales que enfrenta la economía argentina.

Es que no puede hablarse de la misma manera de la política industrial en un contexto internacional como el de la posguerra, que en el grado actual de avance de la globalización económica. Tampoco puede identificarse a la política industrial de una economía cerrada con aquella a ser implementada en un país que atraviesa por un proceso de apertura y estabilización.

Lo cierto es que los grados de confusión existentes nos plantean la urgencia de definir con precisión el significado actual que damos al término política industrial. Es muy común encontrar una identificación de la misma con la generación de distorsiones al libre funcionamiento del mercado a través del estímulo de actividades ineficientes. Esto es una

sobre el tema. Es a partir de estas líneas de pensamiento que puede identificarse a la políticas productivas con el objetivo de orientar a las economías en los senderos de mayor bienestar y crecimiento a través de un conjunto de instrumentos que ataquen las fallas de mercado (externalidades, fallas de coordinación, etc.) y promuevan el desarrollo de la competitividad sistémica. Bajo esa definición se usarán aquí, en forma indistinta, las expresiones políticas productivas³ y políticas mesoeconómicas.⁴

En este marco, el drástico cambio en el contexto macroeconómico de los últimos años nos plantea una modificación radical en la concepción, objetivos concretos e instrumentos de las políticas productivas. Contrariamente a lo que podría suponerse, la devaluación no elimina la necesidad de su implementación. Por el contrario, la misma se vuelve fundamental para aumentar los niveles de competitividad genuina que permitan sostener en el tiempo un proceso de alto crecimiento sin restricción externa y con equidad social.

¹. La confusión existente en relación al significado del término políticas industriales llevó a Coriat a reemplazarlo por el de políticas de “creación de la ventaja competitiva” (Coriat, 1994).

². Hoy está prácticamente aceptado que las estrategias seguidas por países como Japón y Corea muestran que sus gobiernos mostraron una visión estratégica del desarrollo industrial en relación a la economía mundial. En ese sentido otorgaron a la política industrial el rol de guiar al mercado para alcanzar en forma deliberada una ventaja competitiva en áreas de especialización en las que tenían un interés de largo plazo.

³. Entendiendo a las mismas como todas las iniciativas que tienen por objetivo mejorar la capacidad competitiva de la economía incidiendo en la asignación, creación y atracción de recursos productivos. Esto plantea la necesidad de tomar en cuenta no sólo los instrumentos específicos de política industrial sino también aquellos vinculados a la política comercial, la política tecnológica, las regulaciones en materia de inversión extranjera directa, etc.

⁴ Sin embargo existen ciertas diferencias entre ambos conceptos ya que a las políticas productivas se les atribuye, normalmente, un carácter exclusivamente público, mientras que las políticas mesoeconómicas involucran, también, la acción de otras instituciones no gubernamentales (como cámaras empresariales, empresas, consultores, fundaciones, etc) en tanto que lleven adelante políticas de fomento de la competitividad (Esser, et al, 1996)

políticas horizontales (sección 3) y de las políticas selectivas (sección 4), los problemas que puede presentar estas políticas en el marco de la integración regional (sección 5) y las cuestiones referidas a la capacidad del estado y de otros actores sociales para implementar eficazmente políticas mesoeconómicas (sección 6).

1. LAS POLÍTICAS PRODUCTIVAS Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL.

¿Cuales son los factores que enmarcan la discusión actual sobre políticas productivas a la luz de las transformaciones ocurridas en los últimos veinte años en el escenario internacional?

Por un lado, se observa el rol cada vez más protagónico de la innovación, y del avance tecnológico en la determinación de las ventajas comparativas y de las posibilidades de crecimiento de largo plazo. Es decir, la competitividad de las naciones en los nuevos sectores productivos cada vez es menos función de sus dotaciones factoriales y más dependiente de la capacidad de las economías para generar ambientes favorables a la creación de empresas y a la generación y absorción de nuevas tecnologías (tanto duras como de gestión).

Por otro lado, se aprecia una profundización en el proceso de globalización económica. El fuerte avance de la globalización en el campo productivo ofrece a las empresas multinacionales mayores posibilidades de elección sobre la localización de sus inversiones a nivel global y regional. Esto hace que se vuelquen crecientemente hacia aquellas localizaciones donde puedan mejorar la performance global ya sea por el acceso a recursos naturales o por la existencia de externalidades ligadas a la disponibilidad de capital humano o de infraestructuras físicas o tecnológicas. Desde la perspectiva de los países receptores esto les ofrece, en primera instancia, la oportunidad de atraer inversiones hacia aquellos

acuerdos multilaterales de liberalización comercial (GATT, luego OMC) que plantean nuevas disciplinas y restricciones al despliegue de ciertos instrumentos de política industrial. Sin embargo el sistema de negociaciones multilaterales presenta actualmente nuevas aristas, como quedó reflejado en el fracaso de la reunión realizada por la OMC en Cancún. Se evidenciaron allí las fuertes discrepancias existentes entre los países del Norte, defensores del proteccionismo agrícola, y los países del Sur que, por un lado, se oponen a dicho proteccionismo y, por el otro, a avanzar con los llamados “nuevos temas” vinculados con la liberalización en el campo de las inversiones y de los servicios.

Paralelamente al proceso de globalización, se ha consolidado también un proceso de regionalización con la consolidación de distintos bloques económicos que, a su vez, llevan adelante negociaciones comerciales con otros bloques o países. En ese sentido, el MERCOSUR está desarrollando activas negociaciones con la Unión Europea y otros países a los efectos de alcanzar acuerdos que dinamicen sus relaciones comerciales. La conformación de estos bloques plantea nuevas cuestiones para las políticas productivas tanto en términos del incremento de la competitividad regional en el mercado mundial, como de las cuestiones vinculadas a la asignación de recursos intrarregional.

En el orden nacional, la dinámica económica de los últimos tiempos nos muestra que:

1. Siguiendo los preceptos del pensamiento inscripto en el Consenso de Washington se implementó, durante los años 90, un vasto conjunto de reformas estructurales entre las que se destacan un rápido proceso de apertura comercial, la desregulación de la economía y las privatizaciones. La apertura comercial en un contexto de revaluación cambiaria implicó una fuerte amenaza competitiva que, si bien llevó a un importante incremento en la eficiencia productiva de las empresas que lograron sobrevivir, también implicó el debilitamiento o

2. LA POLÍTICA MACROECONÓMICA Y LAS POLÍTICAS PRODUCTIVAS.

Los temas de carácter macroeconómico y los de políticas productivas han tendido a mantenerse separados en el análisis económico. En efecto, los análisis de políticas productivas tienden en general a centrarse en aspectos microeconómicos ligados a la asignación de recursos, y a la resolución de problemas vinculados a fallas de mercado, sin tomar en cuenta sus impactos sobre el balance comercial, sobre las cuentas públicas, sobre el empleo, etc. Se supone, que dichos impactos son asimilados por el ajuste de las variables macroeconómicas pertinentes: el tipo de cambio real, la recaudación impositiva, las tasas de interés, los salarios, etc. El problema de empleo, por ejemplo, es considerado como de naturaleza puramente macroeconómica y por lo tanto independiente de la situación industrial o de la evolución de la competitividad internacional de un país (Krugman, 1994).

Sin embargo, en países como la Argentina se apreciaron en muchos casos serias inconsistencias entre las distintas variables macroeconómicas así como fuertes dificultades de las mismas para ajustar a sus niveles de equilibrio. Los años noventa evidenciaron que las rigideces en los tipos de cambio reales generan problemas de brecha externa⁵; la inelasticidad del gasto público a la baja⁶ y la incapacidad recaudatoria dan lugar a problemas de brecha fiscal; la baja elasticidad del ahorro respecto de la tasa de interés produce brechas entre el ahorro y la inversión; las rigideces en materia de política monetaria impiden actuar sobre los niveles de desempleo, etc.

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

⁶. Donde nuevamente son relevantes los desequilibrios stock-flujo mencionados en la nota anterior a los que se agregan otro tipo de pasivos acumulados como los previsionales.

macroeconómicas de corto plazo sean compatibles con un proceso de desarrollo de largo plazo y, por el otro, que los efectos microeconómicos de dichas políticas no amenacen la sustentabilidad de la estabilidad alcanzada.

En ese sentido queremos plantear aquí dos cuestiones importantes relacionadas con el nivel del tipo de cambio y la política industrial:

1. En un proceso de apertura comercial o de crisis en el sector externo el tipo de cambio real que equilibra la balanza comercial puede llegar a ser más alto debido a la necesidad de incentivar una reasignación de recursos hacia el sector de bienes transables (CEPAL, 1990; Fritsch y Franco, 1992). Sin embargo, la apertura comercial se acompañó, a inicios de la década del noventa, con una fuerte revaluación del tipo de cambio mayormente determinada por una fuerte afluencia de capitales. Ahora bien, la experiencia argentina muestra los efectos resultantes de exigir que la estructura económica se ajuste a los precios relativos fijados por el proceso de estabilización. Es que si este proceso de ajuste se prolonga en el tiempo se pueden producir pérdidas irreversibles en términos de recursos productivos y patrón de especialización.⁸ Es por ello que, durante la etapa de la Convertibilidad, la política industrial se vio fuertemente condicionada por la necesidad de compensar esta distorsión de precios relativos tanto mediante instrumentos de política comercial que limitaran la competencia externa, como por medidas de reducción de ciertos costos y aquellas dirigidas a fomentar el

7. Este autor señala que uno de los objetivos de la política industrial en países como Japón y Corea fue alcanzar una situación equilibrada de la cuenta corriente a la vez que se lograban altas tasas de crecimiento. Esto ayudó a evitar los ciclos de stop and go (tan conocidos por otras economías) y a consolidar la estabilidad macroeconómica.

⁸. Esta problemática ya ha sido ampliamente tratada en la literatura y conocida como “la enfermedad holandesa”. Al respecto es interesante el modelo de Krugman (1991) sobre los efectos de largo plazo acaecidos a consecuencia de la política de libra fuerte impuesta por el gobierno de M. Thatcher.

sectores productivos.¹⁰ En un proceso de devaluación del tipo de cambio, una buena afluencia de divisas resultante de un aumento en el volumen y valor de las exportaciones de productos primarios puede generar una reevaluación posterior del tipo de cambio que actúe en contra del aumento de la competitividad en otros sectores transables. Esto podría impedir que se produzca una expansión del empleo resultante de la misma y, además, presionar negativamente sobre la distribución del ingreso al afectar los niveles del salario real via un aumento mayor en los precios de los alimentos. Por otro lado podría determinar que, en un proceso posterior de crecimiento, vuelva a reproducirse el ciclo de stop and go que restringe la tasa de crecimiento alcanzable por la economía.¹¹

En ese contexto, la coyuntura macroeconómica argentina ha variado sustancialmente a partir de la devaluación del peso del 2001. Por un lado, la eclosión de la crisis llevó a una sobreacción (overshooting) del tipo de cambio, lo que generó un fuerte incentivo a la producción en el sector transable y eliminó el condicionamiento impuesto por la estructura de precios relativos previa a la devaluación. Sin embargo, sería un error suponer que esta

⁹ Estas necesidades estuvieron presentes efectivamente en la agenda de política de la década del noventa (tómese por ejemplo la igualación de los aranceles y los reintegros a la exportación como forma de incrementar el tipo de cambio de exportación, la reducción de los aportes patronales a los efectos de reducir los costos salariales, o las políticas de incentivo a la demanda de bienes de capital como mecanismo para aumentar la productividad) pero sólo de manera parcial y poco sistemática.

¹⁰ Esta situación, que ha sido explicada a partir de los aportes de Marcelo Diamant bajo el concepto de Estructura Productiva Desequilibrada, puede verse agudizada en períodos de fuertes aumentos en los precios internacionales de los bienes primarios como tuvo lugar en 2004 con el precio de la soja y del petróleo.

¹¹. Lo que podría ocurrir en el caso de fluctuaciones en los precios agrícolas que limiten temporalmente la entrada de divisas.

* La devaluación del peso plantea un cambio no marginal en las condiciones económicas que enfrentan los empresarios tornando necesarios procesos de reconversión intra e intersectorial. En contextos de fuerte incertidumbre y cuando no están dadas las condiciones contextuales necesarias (sistema crediticio, sistemas de apoyo a la innovación tecnológica y a la inserción internacional) las decisiones de reconversión tomadas por los empresarios pueden no ser eficientes desde un punto de vista social, limitando el impacto benéfico de la mejora en el tipo de cambio. De allí que las políticas de apoyo a la reconversión que se detallan más adelante se tornan fundamentales para minimizar los costos de reasignación de recursos y maximizar el efecto positivo del cambio en los precios relativos.

Existe una segunda dimensión de las políticas industriales y comerciales que tiene especial relevancia para el cierre macroeconómico de los programas de estabilización. Nos referimos a su impacto fiscal. Como lo señala la misma teoría del segundo mejor (Corden, 1974), la política comercial puede actuar como instrumento de recaudación de segundo mejor cuando el fisco se enfrenta a altos costos de recaudación de los impuestos tradicionales. De la misma manera, cuando se enfrentan altos costos de gestión (públicos y privados) de sistemas de subsidios óptimos, entonces los instrumentos de política comercial vuelven a resultar los más aconsejables.¹² La devaluación del peso ha generado un nuevo espacio para utilizar la dimensión fiscal de las políticas macroeconómicas a través de los derechos de exportación o retenciones a los productos agropecuarios (medida que, a su vez, encuentra otros fundamentos macroeconómicos que ya fueron señalados como los de

¹². Véase Sirlin (1997) para una aplicación de este razonamiento al caso de la política sobre bienes de capital implementada en la Argentina durante los años 1993-1996.

2. Las políticas industriales de carácter horizontal.

El consenso neoliberal tiende a adscribir a la idea de que la apertura comercial (así como la desregulación y las privatizaciones) aseguran automáticamente un mayor nivel de bienestar para la población. Sin embargo, dicha proposición no es verdadera, aún en el paradigma teórico neoclásico, a menos que se cumplan dos condiciones especiales. En primer lugar, aún asumiendo que la apertura conduzca a mayores niveles de eficiencia económica, la misma no redundará necesariamente en un mayor bienestar social si la remoción de barreras al comercio no se acompaña con políticas redistributivas que compensen efectivamente a los sectores perjudicados por la misma.

En segundo lugar, e íntimamente relacionado con nuestra discusión, podemos afirmar que la apertura comercial no redundará necesariamente en un mayor nivel de eficiencia económica si la remoción de las barreras al comercio no se acompaña con la implementación de políticas industriales óptimas que contribuyan a resolver las fallas de mercado existentes.

Entre las políticas industriales óptimas de carácter horizontal podemos identificar dos grandes categorías de políticas activas: las que apuntan a fortalecer los llamados factores sistémicos de competitividad y las orientadas a la reestructuración productiva. Adicionalmente destacaremos las políticas dirigidas a reducir el sesgo anti-exportador y promover la penetración de mercados extranjeros.

2.1. Políticas de apoyo a la competitividad sistémica.

Los niveles de eficiencia con los que se utilizan los recursos productivos y, consecuentemente, el nivel de productividad de la economía dependen tanto de las habilidades y capacidades propias de cada una de las unidades microeconómicas (firmas),

(1990) que se destaca por el amplio espectro de problemáticas analizadas. Porter identifica “cuatro atributos genéricos de una nación que conforman el entorno en que han de competir las empresas locales y que fomenta o entorpece la creación de ventajas competitivas”.

Dichos factores son:

- Condiciones de los factores (calificación general y específica de la mano de obra, recursos físicos, infraestructura científica, recursos de capital, infraestructura física);
- Condiciones de la demanda interior (composición, grado de exigencia, internacionalización de la demanda, etc.);
- Sectores conexos y auxiliares (existencia de encadenamientos productivos y externalidades entre sectores conexos)¹⁴;
- Estrategia, estructura y rivalidad de la empresa (grado de rivalidad doméstica, relacionamiento entre las empresas productivas y las instituciones financieras, etc.).

En relación a este último punto, Esser, et al, (1996) enfatizan que, frente a la complejidad y el carácter sistémico de las nuevas tecnologías, se vuelve imprescindible que las empresas de países en desarrollo, imitando a sus homólogas de la OCDE, se organicen en redes de cooperación tecnológica y procuren una síntesis entre competencia y cooperación. Es que

¹³ El concepto ortodoxo de ajuste estructural tendió a ignorar la importancia del nivel mesoeconómico al considerar solamente los niveles macro y micro. Las medidas adoptadas en el nivel macro (estabilización, liberalización, privatización y apertura) apuntaban a corregir las distorsiones en las estructuras de incentivos. Esto estimularía el correcto comportamiento del empresariado en el nivel micro, el que previamente había sido limitado por las múltiples restricciones estatales y por la distorsión de los precios relativos (Banco Mundial 1993).

- aprovechar selectivamente las características más competitivas de otras empresas dentro de la red de colaboración y combinarlos con las especificidades propias.

Las políticas mesoeconómicas poseen una dimensión nacional y una regional o local. A nivel nacional, apuntan a desarrollar las infraestructuras físicas (transportes: puertos, redes ferroviarias y de carreteras; telecomunicaciones: sistemas de abastecimiento y de eliminación de residuos: energía, agua y desagüe, desechos) y las infraestructuras inmateriales (formación de sistemas educativos, etc.). Pero también ganan importancia las políticas de soporte específico a los clusters a nivel tanto regional como local. En ese sentido, la importancia de los factores estructurales espaciales para la competitividad de las empresas vuelve necesario fortalecer y ampliar las estructuras institucionales para tomar cuenta de las especificidades de las localizaciones regionales

Todos estos factores nos llevan a inferir la importancia que tiene el nivel meso para la creación de ventajas competitivas nacionales. Como señala Esser, et al (1994) mientras que las políticas a nivel macro se van homogeneizando a nivel mundial, las localizaciones industriales difieren mucho de país a país. El "diseño" locacional viene determinado en primera línea por la constelación de instituciones existentes. Es allí donde se generan las ventajas competitivas tanto institucionales como organizativas, los patrones específicos de organización y gestión y los perfiles nacionales que sirven de base a las ventajas competitivas y que son difícilmente imitables por los competidores. Un claro ejemplo de esto lo constituyen las respuestas diferenciadas que dan las naciones ante la escasez de recursos naturales. Mientras que las naciones donde los restantes factores ambientales se hallan poco

¹⁴. El tratamiento que Porter realiza sobre los agrupamientos productivos incorpora implícitamente gran parte de la problemática estudiada por la teoría institucionalista que analiza, entre otras cosas, la interacción entre firmas cuyas inversiones son interdependientes.

El impacto negativo de la señalada despreocupación por los componentes mesoeconómicos que se derivan de los modelos ortodoxos se muestra con toda su intensidad en las consecuencias del proceso vivido por la economía argentina durante los años 90. Si miramos a los puntos señalados por Porter, vemos que se produjo un deterioro en el stock de mano de obra calificada (vis a vis la desindustrialización vivida por la argentina en la década pasada), lo cual presenta fuertes problemas en la actualidad para la recomposición de los sectores productivos más afectados por este proceso. A esto se suma un debilitamiento de la infraestructura científica y tecnológica (con la emigración de recursos humanos especializados) que será muy difícil de recomponer. Los niveles de demanda interna fueron adversamente afectados por el crecimiento de la pobreza y el desempleo que llevaron a un achicamiento del mercado interno. A su vez, la destrucción del tejido productivo llevó al desmantelamiento de los encadenamientos productivos.

Es decir que el carácter sistémico del desarrollo de la competitividad lleva, naturalmente, a que aparezcan importantes problemas ligados a la existencia de externalidades y de fallas de coordinación que los convierten en áreas objetivo de la política gubernamental, fundamentalmente a través de políticas mesoeconómicas.

Ejemplos de estas políticas son el fortalecimiento de las relaciones entre las instituciones educativas y las empresas (área de recursos), la exigencia de normas de calidad en las compras públicas (área de la demanda), la creación de “instituciones de investigación especializadas centradas en agrupamientos industriales” (área tecnológica y de sectores conexos y de apoyo¹⁵), la política anti-trust, la política fiscal que otorga beneficios

¹⁵. En este rubro deberían destacarse, asimismo, las políticas horizontales dirigidas a disminuir los costos de transacción implícitos en los contratos de largo plazo entre firmas con inversiones interdependientes (como las políticas de desarrollo de proveedores).

En este marco de análisis, las políticas especiales dirigidas a las PyMES encuentran un lugar fundamental debido a que las mismas enfrentan fallas de mercado mucho más acuciantes que las grandes firmas. De esta manera, las políticas especiales de asistencia crediticia a las PyMES se justifican por la existencia de mercados de capitales claramente fragmentados; las políticas de asistencia técnica y difusión de información responden a las economías de escala y a las fuertes externalidades que caracterizan a dichas actividades, etc.

La formación de recursos humanos y, fundamentalmente, las políticas de apoyo a la formación profesional específica de la fuerza de trabajo resulta fundamental en un contexto, como el que presenta hoy la economía argentina, en el que la devaluación ha vuelto a hacer competitivos sectores que, durante muchos años, expulsaron y perdieron sus recursos humanos calificados.

En resumen, en este apartado hemos analizado la existencia de factores “sistémicos” que afectan la competitividad de las firmas. El desarrollo de dichos factores enfrenta importantes fallas de mercado que ameritan la implementación de un amplio conjunto de políticas mesoeconómicas . Podría señalarse que existe cierto consenso entre los diferentes enfoques teóricos acerca de la implementación de políticas horizontales. Por lo tanto el problema que se presenta aquí no es tanto si se justifican dichas intervenciones, sino de cuáles son los diseños institucionales que permitirían implementarlas más efectivamente y cual debe ser la intensidad de los esfuerzos a ser realizados en esta área¹⁶.

2.2. Las políticas de asistencia a la reconversión.

¹⁶. Todas las naciones cuentan con algún tipo de política horizontal. Las que se han mostrado más exitosas son aquellas (como por ejemplo Taiwán y Corea) en las que dichas políticas han sido desarrolladas más intensamente y con mayor eficiencia. Véase Bekerman, Sirlin y Streb (1995).

Surge obviamente el interrogante respecto de cuál es la especificidad de las políticas de reconversión que las diferencian de los esfuerzos permanentes de fortalecer los factores de competitividad sistémica (analizados en el apartado anterior). La fundamentación de políticas específicas dirigidas a la reconversión se origina, básicamente, en dos problemas:

1) La descoordinación temporal entre los aumentos en la disciplina impuesta por distintas situaciones (como recesión, liberalización comercial, integración regional) y el desarrollo de los restantes factores sistémicos de la competitividad (aspecto que fue especialmente relevante en los primeros años del Régimen de Convertibilidad).

2) El carácter no marginal de las decisiones de reconversión que potencian los problemas de coordinación entre las decisiones de diferentes agentes económicos: como el desarrollo de nuevas inversiones, de encadenamientos productivos, etc, (aspectos especialmente relevantes en el nuevo escenario argentino post-devaluación).¹⁷

El efecto derivado de estos problemas provoca tanto un desincentivo a la toma de decisiones de reconversión como así también la inducción de estrategias de reconversión socialmente indeseables. Desde otra perspectiva, se puede señalar que estas fallas plantean una distorsión en el mecanismo de selección de empresas por parte del mercado por la cual muchas empresas potencialmente viables desaparecen (o no aprovechan todo su potencial de crecimiento), mientras que se sostienen otras empresas relativamente menos eficientes. En lo que sigue, analizaremos separadamente cada una de estas problemáticas y sus derivaciones de política aún cuando en la mayoría de los casos se presentan

¹⁷. Existe un tercer fundamento para las políticas de reconversión que se relaciona con el fuerte impacto regional que tienen los procesos de apertura comercial y desregulación y los altos costos implícitos en la obsoletización de los recursos productivos fijos y la relocalización geográfica de los recursos productivos móviles.

apertura comercial. De esta manera, muchas empresas se vieron repentinamente enfrentadas a una fuerte amenaza competitiva en contextos donde no contaban con los elementos necesarios para diseñar estrategias de reconversión eficientes. Si la disciplina planteada por la apertura es efectivamente excesiva en relación a las posibilidades que otorgan los restantes factores de competitividad sistémica, existen fundamentos para diseñar programas específicos de reconversión.¹⁹

Un segundo problema que se potencia en los procesos de reconversión se relaciona con las fallas de coordinación entre las decisiones de diferentes empresas. Estas fallas no afectan únicamente a los procesos de reconversión sino que constituyen un aspecto cotidiano que, como ya hemos mencionado, puede ser objeto de políticas horizontales (tales como las políticas de desarrollo de proveedores). Sin embargo, es en los procesos no marginales de cambio donde los problemas de coordinación adquieren mayor importancia. Es más, los cambios disruptivos que provocan las decisiones de reconversión pueden llegar a cuestionar las bases mismas sobre las cuales el propio sector privado fue resolviendo previamente los problemas cotidianos de coordinación (redes de proveedores, asociaciones empresarias, etc.).

El fuerte cambio de precios relativos que plantea la devaluación del peso constituye, precisamente, un cambio no marginal que da lugar a importantes procesos de reasignación intra e intersectorial originando diferentes problemas de coordinación (notablemente en lo

¹⁸. Nótese que esta diferencia de velocidades no se presenta únicamente en los casos más destacados de aperturas comerciales de shock (como Argentina o Chile) sino que también es planteada como un problema en aquellos casos donde existió alguna cuota de gradualidad como en el caso brasileño. Al respecto, véase Guimaraes et-al, 1995.

¹⁹. Dichos fundamentos se vuelven más importantes en aquellos casos en los que la existencia de costos de ajuste y activos específicos plantean la posibilidad de que los recursos expulsados por los sectores amenazados no sean reabsorvidos en los restantes sectores de la economía generando altos niveles de desempleo (como en el caso de la economía argentina).

pueden devenir de la necesidad de medidas coordinadas de especialización productiva (reasignación intrasectorial de recursos) o en las economías de escala en insumos intermedios necesarios para la incursión en líneas de producción alternativas²⁰ (reasignación intersectorial de recursos). Pero la gestión de estas interdependencias por parte de los empresarios PyMES puede traer aparejada importantes costos de transacción toda vez que los problemas de información y capacidad de monitoreo necesarios para estos acuerdos son muy escasos. Las políticas públicas de asistencia a la formación y expansión de proyectos asociativos de reconversión, realizadas en forma conjunta con las empresas involucradas e instituciones del entorno, pueden cumplir un papel importante en la reducción de estos costos.

Por otro lado, y como señalan los autores neoschumpeterianos, la búsqueda de alternativas que realizan los agentes económicos pueden ser “miopes” y “locales”. En el caso de las PyMES, la estructura de propiedad y gestión familiar tiende a generar un “apego” mucho mayor a las actividades productivas tradicionalmente desarrolladas por la empresa y la resistencia al cambio es mucho mayor. Surge aquí un papel primordial para la acción de “agencias de desarrollo industrial regional” que estudien alternativas coordinadas de reconversión e intenten vencer las inercias de las PyMES ubicadas en las economías regionales. En otras palabras, se trata de modificar las formas de comportamiento de los empresarios PyMES (sus microfundamentos) de modo de adecuarlos a contextos más competitivos.

Resumiendo, la inducción de procesos de reconversión industrial a través de cambios regulatorios o macroeconómicos genera la necesidad de activas políticas de carácter

²⁰. Nótese que se están suponiendo implícitamente la existencia (por demás plausible en estos contextos) de asimetrías de información y de problemas de financiamiento que impiden que empresarios individuales desarrollen las inversiones requeridas.

2.3. La remoción del sesgo anti-exportador y la negociación del acceso a los mercados externos.

Uno de los principales objetivos de las reformas estructurales implementadas en los últimos años en la región ha sido la de reinsertar a las naciones latinoamericanas en el escenario económico global. En el pensamiento del Consenso de Washington dicha inserción se logra en forma espontánea y equilibrada a partir de la remoción de las distorsiones inducidas por la intervención gubernamental.

Sin embargo, la experiencia de la Argentina durante la década del noventa indica que la reinsertión internacional puede ser desequilibrada y ampliamente sesgada hacia las importaciones. La generación de nuevas ventajas comparativas y la penetración de nuevos mercados externos dista mucho de ser un resultado espontáneo. Por otro lado, hemos visto como a partir de los desequilibrios macroeconómicos existentes muchas veces resulta inevitable utilizar la política comercial como instrumento macroeconómico de segundo mejor.

Ahora bien, el sesgo anti-exportador no es solamente inducido por las políticas comerciales. En efecto, existe un claro elemento de este sesgo en el mayor impacto que ciertas fallas de mercado tienen sobre las operaciones de comercio exterior respecto de las ventas internas. Entre estas fallas caben destacar tres: las relacionadas con la información sobre mercados externos, las del mercado de capitales para la provisión de financiamiento a la exportación y las economías de escala requeridas en la comercialización internacional de productos nuevos. Dado el escenario mundial actual, las políticas públicas dirigidas a superar estas fallas de mercado asumen una relevancia fundamental y creciente a los efectos de poder ocupar nuevos nichos en los mercados externos y mejorar el perfil de especialización internacional.

internacional. Corea logró estimular el desarrollo de grandes compañías de *trading* privadas a las que impuso requerimientos específicos de capitalización, volúmenes de exportaciones y número de oficinas en el exterior.

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

3. Las políticas específicas y la política industrial.

Hasta aquí se han analizado instrumentos de política macro o mesoeconómica que afectan la competitividad general, tanto a nivel nacional o regional, sin circunscribirse, al menos explícitamente, a determinados tipos de industrias o de actividad. Ahora abordaremos un problema diferente asociado al debate sobre si las políticas industriales deben permanecer neutrales respecto del tipo de sectores en los que se especialice la nación o si, por el contrario, existen fundamentos para incentivar ciertos sectores específicos.

El embate neoliberal que intentó extirpar la idea de la política industrial de la agenda de política económica tuvo como principal foco de atención la crítica a las intervenciones selectivas que, según esta corriente, distorsiona las señales de precios y conduce a una asignación errónea de recursos. Sin embargo, y como veremos a continuación, la fundamentación para la intervención selectiva cuenta con argumentos teóricos (viejos y nuevos) consistentes y que sólo pueden ser objetados una vez que se toman en cuenta las

a) Dentro mismo de la teoría neoclásica la existencia de fallas de mercado puede dar lugar a argumentos para el desarrollo de políticas industriales y comerciales de carácter selectivo.²¹ Dado que numerosas fallas de mercado (externalidades, indivisibilidades, imperfección de los mercados de crédito, etc.) afectan diferencialmente a los distintos sectores productivos, el patrón de especialización internacional resultante de una política de libre-comercio puede no ser el óptimo ²². Mientras que las políticas óptimas pueden presentar un carácter formalmente neutral (por ejemplo, medidas para superar fallas en los mercados de capitales), los instrumentos de segundo mejor probablemente deban asumir un carácter selectivo (protección más alta a aquellos sectores -con predominancia de PyMES, con mayor riesgo tecnológico, más sensibles a la falta de créditos, etc).

b) Otro argumento muy conocido y vapuleado es de la industria infantil. La discusión neoclásica más rigurosa limitó severamente la validez de este argumento, vinculándolo a la existencia de ciertas fallas de mercado asociadas fundamentalmente a imperfecciones en los mercados de capitales (Martirena-Mantel, 1988).²³ El levantamiento de los supuestos simplificadores de la teoría tradicional ha dado lugar a otras corrientes teóricas que han retomado y potenciado la línea de pensamiento implícita en el argumento de la industria infantil y a las que nos referiremos brevemente a continuación.

²¹. La literatura sobre la Teoría de las Distorsiones Domésticas aquí discutida es muy amplia. Para un texto esclarecedor, puede consultarse Corden (1974) y para una discusión resumida, Martirena-Mantel (1988).

²². Esta utilización de la política comercial como instrumento de segundo mejor juega un papel central en la justificación teórica de aranceles escalonados (y no uniformes) según grado de elaboración. El argumento sería que las distintas distorsiones que afectan a la producción de bienes (costos de transporte de materias primas, impuestos distorsivos, etc.) aumentan su incidencia a medida que se acumulan las etapas productivas. Es en este sentido que se plantea que una estructura arancelaria escalonada puede llegar a restablecer un esquema neutral de incentivos (Fundación U.I.A., 1994)

²³. A nivel empírico, las experiencias de promoción de industrias incipientes muestran evidencias muy contrastantes sobre su eficacia. Véase Bell, Ross-Larson y Westphal (1985).

elemento aleatorio o arbitrario (Krugman, 1986) que puede estar vinculado a la existencia de políticas comerciales (protección arancelaria, subsidios de exportación, etc.) que favorezcan a las empresas monopólicas nacionales (Brander, 1987).

En el caso de países con mercados pequeños, como la Argentina (sin empresas lo suficientemente grandes como para alterar las reglas de la competencia estratégica internacional), aún existe la posibilidad de aplicar políticas comerciales en aquellos sectores con rendimientos normales que utilizan economías de escala indirectas vinculadas, por ejemplo, al transporte y a la comercialización internacional (Krugman, 1986). Si bien las derivaciones pro-intervencionistas han sido ampliamente criticadas por distintos autores (muchos de la misma escuela)²⁵, se tiende a aceptar el hecho de que las políticas comerciales estratégicas pueden afectar el patrón de comercio internacional, lo que supone importantes implicancias en términos de las negociaciones internacionales.

d) Otras corrientes teóricas han enfatizado el rol del cambio tecnológico. Entre las mismas se destacan los autores "neoschumpeterianos" y aquellos vinculados a las nuevas teorías del crecimiento económico.²⁶ Estas corrientes plantean (fundamentalmente la neoschumpeteriana) una nueva fuente de heterogeneidad entre los sectores al señalar que el

²⁴. Véase, entre otros, Brander y Spencer (1981), Helpman y Krugman (1985), Brander (1987), Grossman (1987).

²⁵. Los ejes de las críticas son: la imposibilidad de conocer a ciencia cierta las políticas más adecuadas; la posibilidad de represalias (unilaterales o provenientes de la aplicación de las normas del GATT) que pueden conducir a una situación peor que la inicial; y la falta de autonomía de los gobiernos para contrarrestar presiones corporativas de los lobbies (Grossman, 1987). Adicionalmente, se plantea que las políticas estratégicas orientadas a empresas determinadas (con el objetivo de crear "campeones nacionales") pueden contribuir a profundizar las imperfecciones competitivas del mercado (Richardson, 1993).

²⁶. Una instructiva compilación de las ideas del primer grupo de autores se puede encontrar en Dosi et-al. (1988). Entre los segundos, son ampliamente conocidos los trabajos precursores de Romer (1986) y Lucas (1988).

asimilarse planteando que los sectores tecnológicamente más avanzados muestran fallas de mercado más pronunciadas que el resto de la economía.²⁷

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

Esto plantea la necesidad de llevar adelante una elección entre senderos alternativos de desarrollo (que pueden ser mutuamente excluyentes si los recursos son limitados) lo que puede traer aparejado la necesidad de realizar cambios estructurales que permitan desarrollar capacidades y habilidades específicas derivadas de dicha elección. En ese sentido Justman y Teubal (1991) plantean que las fallas de mercado aparecen particularmente en los “nodos” de cambio estructural y que no existen razones para que la elección sea eficiente si se toma en forma descentralizada. Esto plantea que la coordinación entre los distintos actores públicos y privados se vuelve esencial para asegurar que la reasignación deseada tenga lugar

Por otro lado, en un marco en el que las variables macroeconómicas (precios relativos) no se ajustan automáticamente de manera de reestablecer el pleno empleo²⁸, es factible que

²⁷. Ejemplo de este tipo de fallas son: las vinculadas con la creación de capital humano (que es utilizado con intensidad diferencial por los distintos sectores), las relacionadas con el mercado de capitales (que sesga en contra de proyectos de riesgo tecnológico y de largo tiempo de maduración), etc.

²⁸. Ya sea por las rigideces antes comentadas o por el hecho de que los niveles de equilibrio del salario real caen por debajo de un mínimo socialmente aceptable.

4. Política industrial en el marco de la integración regional.

Junto con los procesos de estabilización macroeconómica y apertura comercial unilateral, algunos países de la región han avanzado en los últimos años en la formación de espacios económicos regionales. La formación de bloques regionales merece un lugar destacado en la agenda de políticas productivas. En efecto la ampliación del mercado y la complementación productiva abren oportunidades inéditas para la obtención de economías de escala y de especialización que permiten alcanzar mayores niveles de competitividad internacional en sectores no tradicionales.

Sin embargo, la integración regional ofrece ganancias potenciales pero no determina de por sí la magnitud de las mismas ni la forma en que se distribuirán entre los distintos integrantes. Una de las condiciones para que todos los países socios puedan realizar los mismos beneficios potenciales del proceso de integración es que se logre la convergencia o, incluso, la coordinación de las políticas productivas nacionales.

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

a) Otorgar incentivos diferenciales tendientes a consolidar la situación de los distintos sectores productivos. En particular a los efectos de modificar el patrón de especialización intrarregional promoviendo aquellos sectores que presentan un mayor interés (básicamente por generar externalidades o retornos supranormales).

²⁹. Este tipo de políticas resulta esencial en el campo de la reestructuración productiva a nivel regional donde muchas regiones quedan fuera del circuito económico debido a que sus especializaciones tradicionales son desplazadas por las importaciones.

competencia institucional y la armonización. En la primera alternativa no se desarrollan acuerdos de armonización sino que el mercado (a través de las decisiones de inversión y localización del sector privado) “selecciona” las regulaciones más eficientes y las restantes naciones se ven obligadas a adaptar su marco normativo para no sufrir una sangría de recursos productivos. Sin embargo, Mazier (1994) sostiene que este mecanismo no necesariamente asegura que las regulaciones alcanzadas de esta manera sean las más eficientes. Ello será tanto más probable cuando mayor componente “estratégico” incluyan las políticas de cada nación.

La interacción entre las políticas estratégicas nacionales puede ser asimilada a un juego de “dilema del prisionero”. En este caso el método de la competencia institucional puede conducir a una situación en las que ambas naciones intervienen ofreciendo distintos tipos de incentivos (llegando al límite de una guerra de subsidios) lo que termina transformándose en el marco regulatorio más conveniente para el sector privado involucrado.

Sin embargo, este no es el mejor resultado desde una óptica social. Los incentivos finalmente acordados pueden afectar el frente fiscal de las naciones o distorsionar irracionalmente sus precios relativos. En ese sentido, cabe señalar que la solución óptima del dilema del prisionero es aquella en la que existe un acuerdo entre las partes para no intervenir estratégicamente. En otras palabras se trataría de una armonización explícita de las regulaciones que asegure la eliminación de los incentivos “estratégicos”.³¹

³⁰. En ambos casos dichas políticas pueden adoptar muy diferentes formas desde las excenciones impositivas hasta las tarifas de insumos subsidiadas.

³¹. Esto es muy claro en el caso de la puja por atraer al territorio nacional aquellas IEDs que ya se han asignado a la región pero que buscan el mejor lugar de localización. En este caso cualquier incentivo que se otorgue constituye únicamente un beneficio adicional para las firmas sin ninguna contraprestación en términos de mayores niveles de inversión.

intervenciones sino a un acuerdo sobre el tipo de instrumentos a utilizar y los márgenes de beneficio a conceder de manera que las políticas nacionales no generen asimetrías artificiales entre las dos naciones.³²

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

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

Aquí se incluyen tanto políticas de carácter defensivo (como las políticas regionales orientadas a reducir capacidad instalada) como ofensivo (coordinación de nuevas inversiones o procesos de reestructuración apuntando a generar economías de especialización y complementación). Se incluyen, además, todas las políticas tendientes a profundizar la integración eliminando todas las distorsiones de mercado que impiden el efectivo funcionamiento de un mercado unificado: desarrollo de las infraestructuras regionales tecnológicas de transporte y comunicación, reducción de los problemas de información sobre los mercados de los países socios, rondas empresariales de negocios, etc.

³². Es importante destacar que este género de políticas incluye los instrumentos de defensa de la competencia que implican tanto juegos de suma positiva (por sus efectos positivos sobre la economía de cada nación) como de suma cero (debido a que el relajamiento de las reglas de competencia en una nación puede generar ventajas artificiales para las empresas allí radicadas).

también se hace necesario desarrollar coordinadamente políticas que alienten las relaciones entre Pymes de los diferentes países socios (como lo evidencia la experiencia europea en el armado de redes intrarregionales de PyMES).

Resumiendo, cuando las naciones inician procesos de integración regional, ya no es posible analizar la política productiva sobre la base de fundamentos exclusivamente nacionales. En la agenda empiezan a cobrar importancia los problemas de armonización de políticas industriales (en aquellos casos donde se aprecia algún tipo interacción estratégica en juegos de suma cero) y de coordinación de las mismas (en aquellos casos donde aparecen potenciales beneficios de una política conjunta).

La evolución del MERCOSUR en la última década nos ha mostrado el escaso e infructuoso esfuerzo desarrollado en pos de la armonización de políticas y del desarrollo de estrategias productivas conjuntas. La primacía de las cuestiones específicamente comerciales ha llevado a que siempre sobresalgan los reclamos vinculados a la defensa del mercado local respecto de los productos de los países socios.

En un nuevo escenario caracterizado por una mayor sincronía macroeconómica y por gestiones políticas que toman distancia de las recomendaciones neoliberales, es prioritario que los gobiernos se concentren en la promoción de sinergías que generen procesos de complementación

Es que lo que la marcha del MERCOSUR ha demostrado es que la liberalización comercial por si misma no tiene el efecto virtuoso de diluir las asimetrías y menos aún las disparidades estructurales. Es así que los conflictos sufridos por el proceso de integración, se han visto alimentados por los vaivenes derivados de las asimetrías en los ciclos económicos vividos por los países miembros. Pero esta realidad se ve hoy agravada porque, a lo largo de los años 90, las trayectorias divergentes de política económica entre países como Argentina

conjunto.

5. Las limitaciones institucionales.

A pesar de que los análisis teóricos comentados más arriba conducen a justificar la utilización de políticas comerciales e industriales activas, no existe en la práctica un consenso unánime sobre su conveniencia. Ello es así porque se plantean una serie de contra-argumentos que apuntan básicamente a poner en duda la capacidad de las oficinas públicas para diseñar, implementar y controlar eficazmente las políticas teóricamente óptimas (especialmente las de carácter selectivo). Tres tipos de problemas son generalmente señalados: la incapacidad del sector público para contar con toda la información necesaria, las ineficiencias propias de los aparatos administrativos públicos y la generación de conductas perversas en el sector privado ligadas a la búsqueda improductiva de rentas.³³

En primer lugar, conviene no caer en los reduccionismos extremos que plantean ya sea que el Estado puede hacerlo todo, ya sea que las fallas burocráticas son más importantes que las fallas de mercado y que por lo tanto no conviene hacer nada. La capacidad administrativa y la autonomía del Estado no son datos exógenos, sino que pueden ser modificados por las propias políticas públicas. En efecto, distintos estudios de organismos internacionales reflejan la necesidad de fortalecer (administrativa y presupuestariamente) a las instituciones públicas encargadas de la política comercial, industrial y tecnológica, para convertirlas en instrumentos sino óptimos, por lo menos adecuados de intervención (OTA, 1990; Najmabadi, Banerji y Lall, 1992; CEPAL, 1990).

La existencia de casos exitosos de intervención sugiere que es posible reducir considerablemente el peso de las fallas burocráticas. El fortalecimiento de las instituciones

atención a las condiciones locales”. (Rodrik, 2001a)

La experiencia argentina en materia de gestión de políticas productivas es bastante desalentadora. Pero no sólo “las viejas políticas intervencionistas del período sustitutivo” pueden ser cuestionadas. La mayoría de las iniciativas de política industrial de la década del noventa muestran iguales o peores déficits en materia de diseño, capacidad de gestión, control y evaluación de impacto.³⁴

En función de lo arriba expuesto debería quedar claro que el fortalecimiento institucional (lo cual implica sólo marginalmente aspectos presupuestarios) de las áreas del gobierno encargadas de la gestión de las políticas productivas debería ubicarse en primer lugar en la agenda de política industrial post-devaluación.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, como ya fue señalado, el desarrollo de políticas mesoeconómicas involucra tanto a actores de la administración estatal como a instituciones intermedias tanto públicas como privadas (por ejemplo, entidades tecnológicas y educativas; cámaras de comercio, asociaciones sindicales) que se superponen en diferentes patrones de organización y gestión basadas en redes colaborativas. Por lo tanto, la posibilidad de llevar adelante políticas productivas exitosas depende de la capacidad organizativa y estratégica con la que cuenten numerosos actores sociales, lo que se encuentra muy vinculado a las estructuras profundas que presenta cada sociedad. La pregunta aquí es si los actores colectivos serán capaces o no de orientarse hacia el diseño e implementación de políticas efectivas. Si la respuesta es positiva las tareas a ejecutar para

³³. Véase, para este tipo de argumentos, Grossman (1987), Porter (1991) y la literatura sobre *rent-seeking society*, entre cuyos autores se destaca Krueger (1974).

³⁴. Véase Sirlin (1999) para una descripción detallada tanto de los problemas de gestión de las políticas como de la ausencia de políticas de reforma administrativa en el área de las políticas productivas.

Es que para los autores señalados las deficiencias más acentuadas que se presentan en los países de menor desarrollo relativo se vinculan con un bajo grado de cohesión nacional y con actores sociales con escasa capacidad estratégica. Estos problemas, sumados a un aparato estatal débil y a empresas con poca experiencia competitiva en situaciones de apertura comercial externa, hacen que estos países puedan presentar conflictos potenciales de orden social y político.

En ese contexto una estrategia productiva orientada a vincular a los actores públicos y privados, de la que pueden verse elementos iniciales en la Argentina a través de los recientemente creados Foros de Competitividad, difiere de los enfoques de tipo top down de la política industrial tradicional. Podría ser planteada como un intento de responder a las limitaciones planteadas al inicio de esta sección ya que al contar con la participación de numerosos actores públicos y privados, así como instituciones intermedias, se posibilitaría un mejor desarrollo del conocimiento necesario para formular acciones de mediano y largo plazo y para la implementación eficaz de las mismas. De esta manera el Estado podría actuar como impulsor y nexos de las empresas entre sí y con el sector científico, sindicatos y otras instituciones intermediarias. Esto podría permitirle promover la difusión de información relevante y elaborar visiones consensuadas de mediano y largo plazo que sirvan de guía tanto para políticas públicas como para iniciativas privadas.

Por eso un aspecto clave para el desarrollo de políticas productivas post-devaluación en la Argentina plantea la necesidad de promover el fortalecimiento institucional de las áreas del gobierno encargadas de la gestión de las mismas, ya que sobre el sector público recae una importante función como impulsor y coordinador de una estrategia de desarrollo de la competitividad. Pero, al mismo tiempo, se requiere hacer frente a la fragmentación de fuerzas existente en la sociedad mejorando la capacidad estratégica de los distintos actores,

aparato productivo argentino. La corrección de la fuerte distorsión de precios relativos que afectó a la economía argentina por una década alentó, por un lado, una importante recuperación en el nivel de actividad de industrias muy afectadas por la recesión de fines de la década del noventa, y, por el otro, un “renacimiento” de algunas otras actividades fuertemente castigadas durante todo la etapa anterior.

Pero la mera corrección de precios relativos no permite concluir que las políticas productivas sean menos necesarias. Muy por el contrario, son indispensables para asegurar la sustentabilidad de un proceso de crecimiento con equidad. Este proceso requiere la consolidación de ventajas competitivas que se sostengan más allá de una posible corrección futura en el tipo de cambio real. Es más, requiere que el avance en los horizontes de la competitividad sistémica permitan elevar los salarios reales por sobre los deprimidos niveles que presentan actualmente para poder rescatar a vastos sectores de la población de su actual situación de pobreza.

Una definición estratégica consensuada entre el sector público y el privado sobre el tipo de estructura productiva buscada (particularmente, la asignación de recursos entre sectores más o menos intensivos en tecnología y trabajo); la facilitación del proceso de reestructuración inter e intra sectorial; y la superación de las siempre presentes fallas de mercado que afectan los procesos de adquisición de capacidades (laborales, tecnológicas, institucionales); constituyen aspectos insoslayables que debe abordar una verdadera estrategia de crecimiento.

El desafío, sin embargo, no se agota en introducir estos problemas en la agenda de discusión económica o la mera voluntad de atacarlos mediante políticas públicas. La gestión de las políticas productivas en la Argentina (tanto las correspondientes al período sustitutivo de importaciones como las que se implementaron en la década del noventa) ha mostrado

BIBLIOGRAFIA

- Amsden A. (1997). Editorial: Bringing Production Back in Understanding Government's Role in Late Industrialization. World Development Vol 25 Num 4.
- Amsden, A. (1989): Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization. Oxford University Press. New York .
- Bekerman M. y Sirlin P. (1995) "Nuevos enfoques sobre política comercial y sus implicancias para los países periféricos", Desarrollo Económico No. 134, jul-set., 1994.
- Bekerman M., Sirlin P. y Streb (1995): "Política económica en experiencias exitosas de Asia. Los casos de Corea del Sur, Taiwán, Malasia y Tailandia", en colaboración, Centro de Estudios de la Estructura Económica, Doc. de Trabajo No. 2, 1995.
- Bell, M., Ross-Larson, B. y Westphal, L. (1985): Assessing the Performance of Infant Industries. World Bank Staff WP No. 666.
- Brander, J. (1987): "Rationales for Strategic Trade and Industrial Policy"; en Krugman, P. [ed.): Strategic Trade Policy and the New International Trade". Cambridge: MIT Press.
- Brander, J. y Spencer, B. (1981): "Tariffs and the Extraction of Foreign Monopoly Rents under Potential Entry". Canadian Journal of Economics 14.
- CEPAL, (1990): Transformación Productiva con Equidad.
- Corden, M. (1974): Política Comercial y Bienestar Económico. Madrid, ICE (1978).
- Coriat, B. (1994): Los desafíos de la competitividad. Conferencia dictada el 22 de marzo en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. PIETTE/CONICET. Documento de Trabajo Num 1.

- Esser K., Hillebrand W., Messner D. y Meyer-Stamer J. (1996) Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política. Revista de la CEPAL, Santiago, No. 59, pág. 39 - 52
- Esser K., Hillebrand W., Messner D. y Meyer-Stamer J. (1994) Competitividad sistémica, Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas. Instituto Alemán de Desarrollo. Berlín
- Fajnzylber, F. (1988): "Competitividad internacional. Evolución y lecciones". Revista de la CEPAL No. 36, dic.
- Fritsch, W. y Franco, G. (1992): Política Comercial, de Competicao e de Investimento Estrangeiro. Revista Brasileira de Comercio Exterior No. 33.
- Fundación U.I.A. (1994): La política comercial externa. Cuaderno No. 5.
- Grossman, G. (1987): "Strategic Export Promotion: a Critique"; en Krugman, P. [ed.): Strategic Trade Policy and the New International Trade. Cambridge: MIT Press.
- Grossman, G. y Helpman, E. (1991): Innovation and Growth in the Global Economy. Cambridge MIT Press.
- Guimaraes, E. y Naidin L. (1994): GATT 1994: Os novos acordos sobre dumping, subsidios e salvaguardas. En Revista Brasileira de Comercio Exterior (FUNCEX) No. 39, abr-jun.
- Helpman, E. y Krugman, P. (1985): Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition and the International Economy. Cambridge: MIT Press.
- Justman M y Teubal M (1991) A structural perspective on the role of technology in economic growth and development. World Development, Vol 19, No 9

- Lucas, R. (1988): "On the Mechanics of Economic Development". Journal of Monetary Economics No. 22.
- Magaziner I. and Hout T. (1980). Japanese Industrial Policy. Policy Studies Institute. Londres.
- Martirena-Mantel, A. (1988): "Distorsiones Domésticas y ordenamiento óptimo de políticas comerciales en la economía abierta". Desarrollo Económico No 108, ene-mar.
- Najmabadi, F., Banerji, S. y Lall, S. (1992): World Bank Support for Industrialization in Korea, India, and Indonesia. World Bank, Operations Evaluation Department.
- Ocampo, J. A. (1993): "New Theories of International Trade and Trade Policy in Developing Countries"; en Agosin, M. and Tussie, D. Trade and Growth. New Dilemmas in Trade Policy. Macmillan Press.
- OTA (Office of Technological Assessment) (1990): "Making Things Better. Competing in Manufacturing". Congress of the United States.
- Porta, F. (1994): "Los bienes de capital y el MERCOSUR". Realidad Económica No. 122.
- Porter, M. (1991): La Ventaja Competitiva de las Naciones. Buenos Aires, Vergara Ed.
- Rhee, Y. (1989): "Managing Entry into International Markets: Lessons from the East Asian Experience". The World Bank Industry and Energy Department. Working Paper No 11.
- Rodrik, D. (2001) "Intercambio Bajo Ilusión". Foreign Policy. Marzo/Abril
- Rodrik D. (2001a) Institutions, integration and geography. In search of the deep determinants of economic growth. Agosto
- Romer, P. (1986): "Increasing Returns and Long-Run Growth". Journal of Political Economy No. 94.

macroeconómico en los centros. En Russell, R. (Ed.): El sistema internacional y América Latina. La agencia internacional en los años noventa. RIAL. Grupo Editor Latinoamericano.

- Tyson, L. D. (1990): Managed trade: Making the best of the second best. En Lawrence R. y Schultze (op-cit.).

- Wade, R. (1990): Governing the Market. Princeton University Press. New Jersey.