

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Investigaciones Económicas

**ENFOQUE TRADICIONAL Y ENFOQUE INTEGRAL EN
POLÍTICA INDUSTRIAL.
ALGUNAS APLICACIONES AL CASO DE LA ARGENTINA
EN LA DECADA DEL NOVENTA.**

PABLO SIRLIN

Documento de Trabajo No. 11

CENES

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ESTRUCTURA
ECONOMICA**

**ENFOQUE TRADICIONAL Y ENFOQUE INTEGRAL EN
POLÍTICA INDUSTRIAL.
ALGUNAS APLICACIONES AL CASO DE LA ARGENTINA
EN LA DECADA DEL NOVENTA.***

PABLO SIRLIN

2001

* El presente trabajo presenta algunas de las conclusiones de la tesis de doctorado del autor (dirigida por M. Bekerman).

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ESTRUCTURA ECONOMICA (CENES)

El Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) fue creado en el ámbito del Instituto de Investigaciones Económicas de la UBA cuyo director es el Dr. Julio H.G. Olivera.

Su objetivo es contribuir al debate sobre las posibilidades de transformación económica y social de la economía argentina a través de investigaciones, seminarios, actividades docentes, publicaciones, y proyectos de asistencia técnica.

Los temas centrales de investigación se vinculan con la reconversión industrial y la inserción internacional de las economías latinoamericanas.

El núcleo de investigadores del CENES está integrado por los siguientes docentes de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA:

Marta Bekerman, Directora
Benjamín Hopenhayn
Julio Sevares
Pablo Sirlin
Guido Cataife

Becarios:
Hernán Finkelstein
Ignacio Monzón
Valeria Iglesias

Secretaria: Marta Rasso

Introducción.

Luego de un período de fuerte hegemonía del discurso neoliberal, el debate sobre el rol de la política industrial en el desarrollo del aparato productivo ha vuelto a ocupar un lugar destacado en la agenda de investigadores y *policy-makers*.¹

Sin embargo, esta vuelta de tuerca en la política y pensamiento económicos dista mucho de constituir un mero retorno a las viejas concepciones de política industrial, sino que traduce una síntesis superadora (todavía embrionaria y desordenada) que se diferencia de los enfoques existentes en el pasado. Dicha diferenciación se nutre teóricamente de diferentes fuentes:

* el procesamiento “constructivo” del instrumental teórico y metodológico con el que las corrientes neoliberales atacaron el intervencionismo característico del período sustitutivo de importaciones (teorías del *second-best*, de la *rent-seeking-society*, etc.).

* la recuperación de algunas viejas ideas de los teóricos del desarrollo y estructuralistas que han sido *aggiornadas* y adaptadas de manera de asegurar su consistencia teórica.

* los aportes de otras tradiciones de pensamiento económico que se han consolidado en los últimos años como ser las corrientes evolucionistas e institucionalistas, las nuevas teorías del comercio internacional y del crecimiento económico, y la reinterpretación heterodoxa de la experiencia de desarrollo de los países del sudeste asiático.

¹. En este artículo se utilizará una definición amplia de la política industrial que engloba lo que habitualmente se conoce como políticas comercial, industrial, tecnológica y de desarrollo regional.

Desde el punto de vista práctico, la construcción de un nuevo enfoque superador ha sido avalada por las graves falencias que han evidenciado tanto los regímenes de política hiper-intervencionistas y reguladores como aquellos que han confiado exclusivamente en la mano invisible del mercado.

El presente artículo apunta a sintetizar algunos de los aspectos esenciales, explícitos e implícitos, de esta nueva concepción de política industrial (sección 1), y a evaluar, desde este nuevo enfoque, la política industrial argentina de los años noventa (sección 2) y algunos de sus principales instrumentos de política (sección 3).

1. Enfoque ortodoxo y enfoque integral en política industrial.

A los efectos del análisis, y para enfatizar los aspectos novedosos de los nuevos enfoques sobre política industrial, resulta interesante hacer una comparación esquemática entre dos marcos analíticos estilizados y extremos: el “ortodoxo”, fruto del enfoque neoclásico del *second-best* y de la economía política de la intervención pública; y el “integral” que incorpora las nuevas ideas en materia de política industrial.

Tabla 1: Enfoques alternativos de la política industrial.

	ORTODOXO	INTEGRAL
Supuestos críticos	<ul style="list-style-type: none"> * Microfundamentos neoclásicos: perfecta racionalidad maximizadora; el empresario responde espontáneamente ante cambios en las señales de precios. * Ajuste automático de los mercados aseguran pleno empleo de recursos. * Dotación dada de recursos heredados. 	<ul style="list-style-type: none"> * Microfundamentos evolucionistas: el empresario puede ser incapaz de percibir, procesar y responder a los cambios en las señales de precios. * Importancia del marco institucional como determinante del comportamiento de los agentes. * Posibilidad de fallas agregadas de coordinación que generan desempleo de recursos productivos. * Factores productivos heredados, creados y atraídos.
Objetivo general de la política industrial.	<ul style="list-style-type: none"> * Optimización de la asignación estática de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Compromiso entre los objetivos asignativos estáticos y los objetivos de pleno empleo de recursos y mayor tasa de crecimiento.
Fallas de mercado y problemas detectados.	<ul style="list-style-type: none"> * Señales de precios distorsionadas por fallas de mercado “neoclásicas” y distorsiones derivadas de la política. 	<ul style="list-style-type: none"> * Fallas de mercado “neoclásicas” más: * Variedad de fallas de mercado vinculadas a la innovación tecnológica y la información. * Existencia de costos de transacción que generan fallas de coordinación entre agentes. * Capacidad empresarial limitada y necesidad de modificar patrones de comportamiento microeconómico socialmente ineficientes.
Tipo de políticas implementadas.	<ul style="list-style-type: none"> * Modificación de señales de precios. 	<ul style="list-style-type: none"> * Modificación de señales de precios más: * Fortalecimiento de la capacidad empresarial para la toma de decisiones. * Políticas de coordinación y fomento a iniciativas cooperativas. * Políticas dirigidas a incrementar, perfeccionar y atraer factores productivos.
Requerimientos institucionales.	<ul style="list-style-type: none"> * Requerimientos institucionales limitados al diseño e implementación de políticas de corrección de señales de precios. 	<ul style="list-style-type: none"> * Mayores requerimientos institucionales por: * Mayor importancia del <i>enforcement</i>. * Necesidad de instituciones públicas y mixtas articuladas con las redes productivas.
Capacidad del estado para desarrollar políticas industriales.	<ul style="list-style-type: none"> * Nula: por problemas intrínsecos de economía política (relacionados con los incentivos del gobierno) y de fallas de gobierno (relacionados con los niveles de eficiencia en la intervención). 	<ul style="list-style-type: none"> * Pasible de fortalecimiento vía políticas de reforma política y administrativa que permitan reducir los problemas de incentivo y eficiencia.

1.1. El enfoque ortodoxo de la política industrial.

El pensamiento neoclásico (sustento teórico de las corrientes liberales) siempre tendió a enfatizar la capacidad del mercado para autorregularse y para alcanzar una asignación de recursos adecuada (optimización estática). La crisis de 1930 asestó un fuerte golpe a la ortodoxia económica a partir del cual nacieron enfoques heterodoxos como el keynesiano y las teorías del Desarrollo y de la Cepal. Todas estas teorías abogaban por una intervención más activa del Estado tanto para asegurar el pleno empleo como para promover el desarrollo económico y la industrialización.

Hacia las décadas del 50 y 60, y en respuesta al creciente intervencionismo en materia de política industrial (fundamentalmente en los países en vías de desarrollo), el pensamiento neoclásico experimenta una interesante evolución con la difusión de la Teoría Neoclásica del Segundo Mejor.² De aquí en más se empieza a reconocer la importancia de las fallas de mercado y se ofrece un nuevo instrumental metodológico para su identificación y para el diseño de políticas públicas óptimas.

Las fallas de mercado constituyen anomalías que dan lugar a señales de precios incorrectas e inducen al mercado a generar una asignación de recursos ineficiente.³ De allí que deben diseñarse intervenciones de política industrial que permitan corregir estas señales de precios incorrectas vía subsidios, regulaciones, etc.

La mejor intervención, es decir la política óptima, debe corregir en la fuente (es decir, en el mercado específico donde se produce la falla) la distorsión y abstenerse de

² . Véase, por ejemplo, los trabajos de Meade (1955), Jhonson (1965), Bhagwati y Ramaswami (1963), Lipsey y Lancaster (1956), y Corden (1974).

³ . La existencia de externalidades hace, por ejemplo, que la inversión privada en capacitación laboral sea menor que la socialmente conveniente.

generar nuevas distorsiones económicas. En aquellos casos donde la intervención óptima no puede ser implementada, la teoría plantea una jerarquía de políticas de segundo, tercer, etc., mejor que, a diferencia de las de primer mejor, producen no sólo beneficios sociales sino también nuevos costos.

Con este marco teórico, el pensamiento neoclásico atacó duramente a los modelos de industrialización por sustitución de importaciones prevalentes en muchos países en vías de desarrollo. El eje del planteo era que los *policy-makers* de estos países respondían a cualquier falla de mercado con una política que no era óptima: la política comercial. El abuso de la política comercial generaba distorsiones adicionales que impedían que el proceso de industrialización se consolide y avance. En particular, las economías muy cerradas sufrían de “sesgo anti-exportador” (encarecimiento de bienes de capital e insumos, tipos de cambio de importación superiores a los de exportación) que impedía que los países en vías de desarrollo expandan sus exportaciones y que, por esta vía, incrementen las escalas de producción y mejoren sus estándares de calidad.

Los requerimientos institucionales (las capacidades con que debe contar el Estado) planteados por este enfoque se reducen a la capacidad técnica de identificar las fallas de mercado y de diseñar e implementar políticas que corrijan las señales de precios. Por su parte, si el cambio en las señales de precios se realiza en forma adecuada, el comportamiento maximizador de los agentes privados garantizará que el mercado ajuste espontáneamente a la situación deseada.

Ahora bien, los desarrollos teóricos anteriores a la década del setenta, tanto en la vertiente neoclásica como en la de los teóricos del desarrollo y estructuralistas,

tendieron a concentrarse en la discusión de las fallas del mercado asumiendo, al menos implícitamente, que la voluntad y capacidad del Estado para corregirlas era ilimitada.

Con la difusión del pensamiento neoliberal sobre economía política⁴, fallas de gobierno⁵ y *rent-seeking*⁶, hacia mediados de la década del setenta, se produce un viraje radical: la visión *naïf* sobre el estado es reemplazada por un conjunto de enfoques teóricos dirigidos a demostrar que los gobernantes no tienen ni la voluntad ni la capacidad para corregir eficientemente las fallas de mercado que traban el desarrollo productivo.

De esta manera, los enfoques ortodoxos tienden a concluir que, aún en los casos en los que la teoría normativa (de las fallas de mercado) ofrece fundamentos sólidos para la intervención pública, los altos costos y riesgos implícitos en la misma llevan a recomendar una autolimitación de las esferas de intervención.⁷

1.2. El enfoque integral de la política industrial.

El enfoque integral combina dos estrategias teóricas complementarias:

* La aplicación de la Teoría del Segundo Mejor al estudio de fallas de mercado no analizadas previamente por la teoría neoclásica.

* La precisión de las limitaciones de esta teoría.

La Teoría del Segundo Mejor se desarrolló, fundamentalmente, como una crítica a la utilización de políticas proteccionistas en el marco de las estrategias sustitutivas. Sin

⁴. Véanse, entre otros, Posner (1974), Stigler (1975), Mueller (1979).

⁵. Véanse, por ejemplo, Olson (1990), Mitchell y Simmons (1994), y Bour (1987).

⁶. Véase, por ejemplo, Krueger (1974), Buchanan et-al. (1980) y Tollison (1982).

embargo, para sostener el argumento en favor del libre-comercio, la misma se vio obligada a introducir un análisis sistemático de las fallas de mercado y a sacrificar el principio del *laissez-faire*, especificando qué intervenciones públicas podían considerarse óptimas ante cada tipo de falla de mercado.

De esta manera, se abrió un amplio espacio para que autores heterodoxos utilizaran la Teoría del Segundo Mejor para analizar otras fallas de mercado que no habían sido estudiadas por los autores neoclásicos como ser las relacionadas con el desarrollo tecnológico, la competencia estratégica en mercados mundiales oligopólicos, y los problemas de coordinación entre agentes. Esta estrategia permite combinar la mayor riqueza descriptiva y conceptual de los enfoques heterodoxos (evolucionistas, institucionalistas, neoestructuralistas) con las ventajas de un herramental metodológico especialmente apto para poner a prueba la consistencia de los argumentos en favor de la intervención pública y para ordenar las posibles alternativas de política en función de su grado de conveniencia (aspecto central en toda teoría normativa).⁸

Ahora bien, esta estrategia metodológica de aplicar la Teoría del Segundo Mejor para fundamentar las intervenciones en materia de política industrial tiene importantes limitaciones cuyo señalamiento constituye otra de las vertientes fundamentales del enfoque integral de la política industrial. Dichas limitaciones provienen, fundamentalmente, del levantamiento de ciertos supuestos críticos de la teoría

⁷. En términos de Lal (1983), las fallas de gobierno tienden a ser más importantes que las fallas de mercado.

⁸. Entre otros ejemplos de esta línea de trabajo se pueden citar los trabajos de Grossman (1990), Frischtack (1993), CEPAL (1994), y Lal (1992).

neoclásica, relacionados con la innovación tecnológica, el grado de utilización de los recursos, y el comportamiento de los agentes (o microfundamentos):

a) Eficiencia estática, eficiencia keynesiana y eficiencia dinámica:

Las teorías neoclásicas (del Bienestar, del comercio internacional, del crecimiento), al menos en sus versiones más simplificadas, están construidas de manera tal de que la asignación presente de recursos no tiene relación con el grado de utilización de los recursos productivos (que se suponen plenamente empleados) y con la tasa de crecimiento de la economía (determinada exógenamente).

De esta manera, los *policy-makers* podrían preocuparse exclusivamente por asegurar una buena asignación presente de los recursos sin tomar en cuenta como dicha asignación afectará los niveles de desempleo y de crecimiento económicos.

El levantamiento de ciertos supuestos del enfoque neoclásico echa por tierra con esta pretensión y nos fuerza a diferenciar entre distintos objetivos de política: mejorar la asignación de recursos, alcanzar una utilización plena de los recursos, o mejorar las condiciones dinámicas de crecimiento.⁹ En algunas ocasiones, las políticas óptimas que corrigen fallas que afectan la asignación estática (por ejemplo, las externalidades en la capacitación laboral o las rigideces en algunos mercados) también son las que contribuyen a garantizar el pleno empleo o a incrementar la tasa de crecimiento. En otras situaciones, en cambio, pueden presentarse conflictos entre los distintos tipos de objetivos de política. Tal es el caso cuando el patrón de ventajas comparadas de una

⁹. Dosi et-al (1990) plantean esta cuestión en términos de distintos tipos de eficiencia: la eficiencia estática, la eficiencia keynesiana y la eficiencia dinámica o schumpeteriana.

nación lleva a una especialización en sectores que presentan menor dinamismo en términos de incrementos de productividad.¹⁰

Otra potencial brecha entre distintos criterios de eficiencia surge cuando existen recursos productivos ociosos. De esta manera, y a modo de ejemplo, se podría plantear que un patrón de especialización sesgado hacia sectores con demandas más estables y con mayor elasticidad ingreso (aunque con menores ventajas comparadas estáticas) puede resultar más conveniente que una asignación de recursos que maximiza la renta en un momento determinado pero que torna a la economía más dependiente de mercados internacionales caracterizados por demandas muy volátiles.

b) El cambio de microfundamentos: La teoría neoclásica tradicional concibe la actividad de los agentes económicos (empresarios, consumidores) como la maximización de funciones objetivo sujetas a diferentes restricciones. Se supone, además, que los agentes disponen de toda la información necesaria para la toma de decisiones y una capacidad ilimitada para procesar adecuadamente todas las alternativas posibles.

Estos supuestos, claramente irreales, son muy importantes dentro de la arquitectura teórica neoclásica y su levantamiento genera grandes cambios en las

¹⁰. En este sentido, Amsden (1997) sostiene que los países asiáticos han desarrollado sus industrias sobre la base de poner los precios relativos “mal”; es decir, no respetando el criterio de asignación determinado por las ventajas comparadas estáticas de la economía. Por otro lado, destaca que las políticas de desarrollo productivo muchas veces tienden a alentar la creación de nuevas fallas de mercado, como la existencia de rentas cuasi-monopólicas fruto del desarrollo tecnológico. Nuevamente, lo que se puede interpretar como distorsión de mercado cuando se tiene como parámetro

conclusiones.¹¹ Dos derivaciones resultan especialmente relevantes desde la perspectiva de la política industrial.

En primer lugar, cambia el *status* teórico del mercado que pasa de tener una función puramente asignativa a ser también un mecanismo de disciplinamiento, de selección de los más eficientes y de acicate de la innovación.¹² Por otro lado, los agentes pueden tener dificultades para percibir, procesar y responder espontáneamente a cambios en las señales de precios generados por políticas industriales implementadas. De allí que, cuando por medio de la política industrial se suaviza la disciplina generada por el mercado, resulta imprescindible fijar metas y compromisos para el sector privado y asegurar su cumplimiento (*enforcement*).

Esta es una diferencia crucial con el enfoque neoclásico en el que los agentes responden espontánea, maximizadora y unívocamente ante los cambios en las señales de precios garantizando el cumplimiento automático de los objetivos de las políticas industriales (siempre y cuando se hallen bien diseñadas). Tener en claro este aspecto resulta esencial, por ejemplo, para poder entender porque las políticas intervencionistas

la eficiencia estática difiere significativamente de lo que se puede entender como falla de mercado cuando se utiliza como parámetro la eficiencia dinámica.

¹¹. Distintas corrientes han objetado estos supuestos. Entre ellas se destacan autores como Stiglitz (1993) que cuestionan la existencia de información perfecta, las corrientes institucionalistas que introducen el concepto de racionalidad limitada (Simon, 1957, North (1991), y las corrientes neoschumpeterianas que plantean una concepción de los agentes económicos radicalmente diferente a la neoclásica.

¹². El agente económico tal como lo conciben los autores neoclásicos es un agente optimizador por naturaleza que se mueve exclusivamente sobre la base de incentivos y no en función de la presión competitiva. Como en el enfoque neoclásico la actividad de tomar decisiones no tiene costos, estos agentes eligen siempre la mejor alternativa haya o no haya presión competitiva. Es por ello que los modelos neoclásicos tienden a asumir que los procesos productivos se desarrollan siempre en forma eficiente (Lipsey, 1969).

de los países del sudeste asiático han tenido mayor éxito que las políticas industriales implementadas en la mayoría de los países sudamericanos.

En segundo lugar, cobran mucha mayor importancia las instituciones. En todos los enfoques que rompen con la concepción neoclásica de los agentes económicos la historia de las firmas y los aspectos económicos y no económicos que caracterizan a las instituciones prevaletes pasan a constituir aspectos cruciales en la determinación del tipo de respuesta que generarán los agentes económicos.¹³ Se abre así la posibilidad de que distintos agentes económicos (al interior de una misma economía y, aún más, entre distintas naciones) generen respuestas diferenciadas ante similares incentivos de mercado.¹⁴

Podemos ver, pues, que los requerimientos institucionales para la implementación de políticas industriales en el marco del enfoque integral son mayores que en el enfoque ortodoxo. Por un lado, la importancia de los mecanismos de *enforcement* de las políticas implementadas es mayor. Por otro lado, aparece la necesidad complementar los cambios en las señales de precios con la tarea de construcción y fortalecimiento de instituciones afines al desarrollo productivo; instituciones que permiten una adecuada difusión de la información (incluyendo la relacionada con la oferta de instrumentos públicos de incentivo), que permiten resolver los problemas de

¹³. Es por ello que, cuando se levantan los microfundamentos neoclásicos, el análisis económico se vuelve mucho más complejo y resulta difícil su formalización (Krugman, 1997).

¹⁴. De allí que, por ejemplo, la falta de recursos naturales puede actuar como barrera al crecimiento en ciertos contextos mientras que, en otros casos, actúa como un estímulo para que los agentes se esfuercen en el desarrollo de actividades industriales más sofisticadas (Porter, 1990).

coordinación de inversiones, que facilitan el desarrollo de esfuerzos cooperativos de innovación tecnológica, exportación, etc.

Ahora bien, una agenda de política más amplia y requerimientos institucionales mayores plantean, para el enfoque integral de la política industrial, una contradicción muy fuerte con los enfoques ortodoxos de economía política que sostienen que los gobiernos no tienen ni la voluntad ni la capacidad para desarrollar eficazmente políticas industriales. En este sentido, el enfoque integral reconoce que los problemas de economía política y fallas de gobierno suponen un serio *handicap* para la política industrial.

Sin embargo, no se acepta la premisa ortodoxa, por determinista y reduccionista, de que dichos problemas son exclusivos del sector público e inmodificables. Por el contrario, se promueve un análisis más institucionalista de la administración pública que muestra que la voluntad y capacidad de los gobiernos para intervenir eficazmente varía según los contextos en función de variables políticas, económicas y culturales (North, 1991), y subraya la posibilidad de incidir (hasta cierto punto) sobre las mismas a través de procesos de reforma política (que mejoran los mecanismos de representación y *accountability* de los gobernantes) y administrativa (que permiten reducir los problemas de eficiencia organizacional).

2. La política industrial argentina en los primeros años de la década del noventa.

Cuando el nuevo gobierno asume, a mediados de 1989, las autoridades se encuentran con un estado fuertemente intervencionista: la actividad empresarial del estado se halla muy difundida; permanecen vigentes los viejos regímenes promocionales de naturaleza sectorial y regional, así como un conjunto adicional de instrumentos de política activa (fundamentalmente de promoción de exportaciones) implementados en la gestión anterior.

El escenario de crisis terminal planteado por los procesos hiperinflacionarios de mediados y fines de 1989 induce a la nueva conducción política a producir un cambio radical en las reglas de juego macroeconómicas y regulatorias en consonancia con el discurso del Consenso de Washington que venía imponiéndose con mayor o menor fuerza en toda la región. Las graves desviaciones y falencias que caracterizaron a la intervención pública en el pasado legitiman el lema “más mercado, menos estado” característico de dicho consenso.

De esta manera se empieza por barrer con casi todos los instrumentos de política industrial vigentes y se inicia un ambicioso programa de reformas liberalizadoras (apertura comercial, privatizaciones, desregulación).¹⁵ El problema de credibilidad que enfrenta la nueva administración en un contexto de profunda crisis macroeconómica fuerza a las autoridades a sobreactuar su fé liberal imprimiendo una celeridad a las reformas incluso mayor que la que aconsejaban sus propios defensores. Por su parte,

¹⁵. Coincidentemente, se decide cambiar la metodología utilizada en el proceso de integración regional y se adopta el sistema de las rebajas arancelarias graduales, automáticas y generalizadas, con la meta de conformar una Unión Aduanera a fines de 1994. La importancia que asumiría el acuerdo regional en la expansión de las exportaciones argentinas a partir de 1994 y en la atracción de inversiones extranjeras

la insuficiencia de los instrumentos macroeconómicos para asegurar una estabilización duradera lleva al gobierno a someter los tiempos y metodología de las reformas a la lógica del ajuste macroeconómico.

A partir de abril de 1991, una nueva conducción económica (liderada por el Dr. D. Cavallo) logra sentar las bases de una estabilización de precios duradera con la implementación del Plan de Convertibilidad. Con la nueva conducción, las reformas liberalizadoras se profundizan y, fundamentalmente, pasan a encuadrarse en un programa sistemático de reforma económica. Si bien el manejo de las políticas de reforma sigue tironeado por las urgencias macroeconómicas, las mismas empiezan a cobrar mayor racionalidad y los objetivos de eficiencia de las mismas tienden a prevalecer por sobre los objetivos macroeconómicos o de credibilidad (Gerchunoff y Cánovas, 1994).

Con la notable excepción del Régimen Automotriz¹⁶, instituido en 1991, la inactividad en materia de política industrial es prácticamente total. Las autoridades de política confían exclusivamente en las fuerzas del mercado para inducir el proceso de reestructuración industrial necesario. De esta manera, el sector industrial se ve compelido a desarrollar un rápido y profundo proceso de reestructuración productiva en un contexto en el que no están dadas condiciones “ambientales” propicias (financiamiento, asistencia técnica e informativa, etc.).

directas permite concluir que la integración regional fue la política industrial de mayor importancia en toda la década.

¹⁶. El espíritu de este régimen contradice abiertamente el sentido de las reformas económicas que se estaban impulsando de modo tal que su inclusión en el discurso oficial siempre fue dificultoso y poco convincente.

Al mismo tiempo, la combinación entre desajuste de los precios relativos (sobreevaluación del tipo de cambio), profundización de la apertura comercial, y debilidad institucional de los mecanismos de control aduanero y defensa de prácticas desleales de comercio, provoca un aumento explosivo de las importaciones y un agudo deterioro de la balanza comercial. Hacia fines de 1992, esta situación empieza a generar crecientes dudas sobre la sustentabilidad externa del Plan de Convertibilidad, mientras que la fuerte penetración importadora en ciertos sectores muy expuestos a la competencia internacional genera un creciente malestar en el empresariado industrial.

El gobierno se encuentra atrapado por lo que Gerchunoff y Machinea (1995) llaman teorema de la doble imposibilidad: los precios relativos que se siguen distorsionando no pueden ser corregidos mediante la devaluación (que pondría en peligro el proceso de estabilización) y tampoco mediante una deflación inducida por un proceso recesivo que afectaría no sólo el apoyo político a las reformas sino también las cuentas fiscales.

Es por ello que, reconociendo en los hechos (aunque no en su discurso) el problema generado por el atraso cambiario, el gobierno emprende una tercera vía consistente en corregir los precios relativos por la vía fiscal y en desarrollar una serie de instrumentos de política industrial dirigidos a fomentar los incrementos de productividad y las exportaciones.

Se trata de un período de renovado activismo en materia de política comercial e industrial cuyos principales instrumentos son:

* El incremento en los niveles de protección vía el aumento en la tasa de estadística y la implementación de distintas medidas para-arancelarias.

- * El incremento en el nivel de reintegros a la exportación.

- * La eliminación de una serie de impuestos distorsivos y, fundamentalmente, la reducción de aportes patronales.

- * El abaratamiento de los bienes de capital importados y nacionales.

- * El Régimen de Especialización Industrial que intenta alentar procesos de reestructuración productiva exportadora.

- * El Plan Trineal de Fomento a las PyMES que instaure un régimen de subsidio a la tasa de interés para las PyMES.

- * Una serie de programas de extensionismo industrial entre los que se destacan el Programa de Polos Productivos, el Programa de Desarrollo de Proveedores y el Programa de Autodiagnóstico Asistido. Al mismo tiempo, se intenta descentralizar el accionar de la Secretaría de Industria mediante la creación de un Centro de Información y Estadística Industrial (CIEI) con una delegación en cada provincia.

Este mayor activismo muestra como las autoridades de política terminan por aceptar que las espontáneas fuerzas del mercado son insuficientes para asegurar un adecuado proceso de reestructuración productiva, especialmente en un contexto de precios relativos fuertemente desequilibrados.

La política industrial de esta etapa muestra algunos aspectos positivamente novedosos como el diseño de algunos de los instrumentos de extensionismo industrial. Por otro lado, la acumulación de incentivos al sector transable permite mejorar los tipos de cambio reales efectivos de importación y exportación corrigiendo parte del atraso cambiario posterior a la sanción de la Convertibilidad.

Sin embargo, una evaluación de conjunto de este período conduce a enfatizar ciertos sesgos negativos y la predominancia de un enfoque ortodoxo en el diseño e implementación de políticas. En particular, cabe destacar:

- * Serios problemas de concepción, diseño y control en algunos regímenes como el de especialización industrial y el de bienes de capital;

- * La ausencia de programas explícitos de reconversión en los sectores beneficiados por instrumentos para-arancelarios de protección (que por otro lado fueron manejados en forma muy poco transparente).

- * Un fuerte relegamiento en la prioridad (y el presupuesto) de los instrumentos de “nueva generación” del nuevo paquete¹⁷: polos productivos, desarrollo de proveedores y autodiagnóstico asistido no pasan de ser meros programas piloto sin mayor incidencia en la realidad industrial.

- * Un claro relegamiento de la Secretaría de Industria en el proceso de reforma administrativa que se implementó, aunque de manera parcial, en la Administración Pública Nacional a partir de 1990.¹⁸ La decadencia institucional de la Secretaría de Industria habría incidido crucialmente en:

¹⁷. Es decir, aquellos que apuntan no tanto a corregir señales de precios sino a superar las fallas de coordinación y a potenciar la capacidad de toma de decisiones de los empresarios industriales.

¹⁸. Este relegamiento se manifiesta en:

a) La asignación de pocos cargos con funciones ejecutivas (que eran considerados críticos para la gestión, contaban con importantes adicionales salariales y estaba contemplada su designación por concurso abierto). A la Secretaría de Industria (administración central) se le asignaron únicamente 4 cargos críticos, contrastando con los 15 cargos de la Secretaría de Agricultura, los 64 de la Secretaría de Hacienda o los 84 de la Secretaría de Coordinación Legal Técnica y Administrativa (413 en total para el Ministerio de Economía).

- La ausencia o debilidad de los mecanismos de auditoría y evaluación de políticas industriales con la consecuente incapacidad del gobierno para asegurar el *enforcement* de los compromisos asumidos por el sector privado (Régimen Automotriz, Régimen de Especialización Industrial, Régimen de Subsidio de Tasa a PyMES).

- La ausencia de una masa crítica institucional capaz de implementar eficazmente instrumentos más “instituciones-intensivos” como ser aquellos que requieren una aceptada interacción entre sector público y privado tanto a nivel nacional como local (Programa de Polos Productivos, Programa de Desarrollo de Proveedores).

Este período de mayor activismo en materia de política industrial llega a su fin con la crisis del Tequila cuando las autoridades de política vuelven a concentrar su atención en las cuestiones macroeconómicas, tendencia que se confirma a partir de mediados de

b) En 1996, los cuatro cargos críticos de la Secretaría de Industria se hallaban todavía vacantes (no concursados y, por lo tanto, designados discrecionalmente). Lo mismo ocurría con otras áreas relacionadas con la problemática industrial como ser la Dirección Nacional de Comercio Exterior (4 cargos) y la Dirección Nacional de Programación de la Integración Económica (3 cargos) dependientes de la Secretaría de Comercio e Inversiones. Ello nuevamente contrasta con el alto nivel de ocupación por concurso de los cargos con funciones ejecutivas de las áreas de Agricultura, Hacienda, etc.

c) En cuanto a los cargos generales del SINAPA (sin funciones ejecutivas) la Secretaría de Industria también fue relegada asignándosele pocos cargos de categorías altas. Por ello el reencasillamiento en el SINAPA implicó la degradación de un número importante de técnicos de alto nivel.

La vacancia de los cargos críticos tuvo un correlato institucional especialmente grave: la fuerte rotación de los funcionarios. Mientras que en las áreas donde los concursos se sustanciaron normalmente los funcionarios tuvieron una alta estabilidad, a cargo de la Dirección Nacional de Industria se sucedieron media docena de funcionarios en un lapso de 6 años.

La fuerte rotación en los niveles jerárquicos se vio agravada por el hecho de que, a partir de 1993, la Secretaría de Industria empezó a hacer un uso intensivo de la contratación de técnicos por fuera de la estructura. En el diseño y gestión de los diversos instrumentos de política implementados a partir de dicho momento los

1996 con la asunción de una nueva conducción económica todavía más antagónica a la intervención pública en materia de política industrial.¹⁹

3. Evaluación de algunos instrumentos de política industrial desde el enfoque integral.

A pesar de su breve vigencia, creemos interesante discutir más en profundidad algunos de los regímenes vigentes en el período 1993-95 a la luz de la discusión teórica realizada en la primera sección de este artículo. En este sentido, repasaremos brevemente algunos aspectos importantes de los Regímenes de Bienes de Capital, de Especialización Industrial y de Desarrollo de Polos Productivos y de Proveedores.

3.1. El Régimen de Bienes de Capital.

Ante el agravamiento del panorama productivo y externo hacia fines de 1992, el gobierno redobló su apuesta a la modernización productiva vía la importación de bienes de capital anunciando en mayo de 1993 un nuevo régimen de política sobre bienes de capital. El nuevo régimen planteó la eliminación de la protección arancelaria de los bienes de capital e instauró, como compensación a los productores domésticos, un subsidio a sus ventas internas del 15%.

Dicho régimen, que puede ser considerado como uno de los principales instrumentos explícitos de política industrial de la gestión Cavallo, fue publicitado como

“contratados” tuvieron un papel protagónico. Esta situación potenció la inestabilidad y condujo a un fuerte debilitamiento de la “memoria institucional” del área.

¹⁹. En efecto, se desactivan la mayoría de las iniciativas de política industrial previamente existentes (con la excepción del Régimen Automotriz) y se mantienen solamente pequeños programas de asistencia gestionados fuera del Ministerio de Economía (PyMExporta, FONTAR, Sociedades de Garantía Recíproca, etc.).

el reemplazo de un mecanismo de promoción subóptimo (la protección) por uno óptimo (el subsidio). Sin embargo, distintos aspectos del diseño y la implementación de esta política (que reflejan un enfoque claramente ortodoxo de la política industrial) arrojan serias dudas respecto de dicha “optimalidad”. En particular, cabe destacar que²⁰:

* La reducción del precio de los bienes importados fue superior a la de los bienes locales contribuyendo a la crisis de un sector que, desde una perspectiva dinámica, resulta estratégico para el desarrollo productivo (por las externalidades tecnológicas que genera).²¹

* La estimación del impacto sobre la demanda de bienes de capital (agregando el incremento de las importaciones y la caída de la producción doméstica) permite concluir que la elasticidad precio de la demanda, al menos en este tramo marginal, fue relativamente baja. Esta baja elasticidad precio pone de manifiesto la importancia de otros factores (calidad gerencial deficiente, falta de información adecuada, fallas de coordinación en inversiones interdependientes) que inciden negativamente sobre las decisiones de inversión productiva; factores que no son adecuadamente considerados en los enfoques de tipo ortodoxo exclusivamente centrados en cambiar ciertas señales de precios.

²⁰. Un análisis teórico y empírico detallado de este régimen puede encontrarse en Sirlin (1997). De allí se extraen las siguientes conclusiones.

²¹. Entre 1990 y 1992 la inversión bruta fija en equipamiento nacional perdía posiciones respecto de la oferta importada pero mostraba valores absolutos crecientes. En el período 1992-1994, en cambio, la fuerte expansión de importaciones de bienes de capital se acompañó de una caída en los niveles absolutos de inversión en bienes de capital locales.

* El régimen se diseñó asumiendo implícitamente que no serían relevantes sus impactos de carácter macroeconómico.²² Sin embargo, la nueva política de bienes de capital profundizó los problemas de brecha externa de corto plazo (por su impacto en el incremento de importaciones); de brecha fiscal (por el reemplazo de un instrumento que genera ingresos -la protección- por uno que incrementa los gastos -el subsidio-); y de brecha de empleo (por la modificación del precio relativo capital/trabajo en perjuicio de este último).

* La implementación del régimen evidenció una creciente complejidad normativa e importantes costos de administración y fiscalización tanto para el sector público como para el sector privado. Los crecientes requerimientos institucionales no tuvieron como correlato un adecuado fortalecimiento de la capacidad administrativa asignada en las reparticiones públicas involucradas (Secretaría de Industria, DGI). Consecuentemente, una gran cantidad de los requerimientos exigidos en el régimen no fueron controlados y, hasta mediados de 1996, no se había hecho ninguna evaluación seria de la nueva política.

La nueva política de bienes de capital tuvo una vida limitada. En 1995, y por razones estrictamente fiscales, se revirtió parcialmente la estrategia incrementando los aranceles y reduciendo los reintegros. En 1996, con la asunción de la nueva gestión económica, el sistema fue directamente eliminado produciéndose la convergencia del arancel sobre bienes de capital al correspondiente al Arancel Externo Común.

²². Este supuesto es válido en un contexto en el que las variables macro ajustan fácilmente a su nuevo nivel de equilibrio. Sin embargo, cuando la presencia de rigideces de variada índole impide la corrección de los desequilibrios de tipo macroeconómico

3.2. El Régimen de Especialización Industrial (REI).

El REI constituyó, junto con la política de bienes de capital, uno de los pilares de la política industrial de la gestión Cavallo. Su objetivo general podría definirse como la promoción de la siguiente secuencia de procesos económicos: especialización en la producción de un número más acotado de bienes por empresa (reducción de su mix de producción) --> aprovechamiento de economías de escala y organización del trabajo --> reducción de costos --> incremento de la capacidad de competencia en los mercados doméstico e internacional --> mayor inserción en el comercio internacional --> acceso a nuevas tecnologías.

Contrastando con esta multiplicidad y ambición que caracterizaban a sus objetivos, el REI contó con un único incentivo: un subsidio a las exportaciones incrementales que operaba bajo la forma de un acceso con aranceles preferenciales a la importación de bienes similares a los exportados o que formaban parte de una misma cadena de producción de bienes complejos.

Del análisis pormenorizado de este régimen se deduce que el mismo adoleció de fuertes deficiencias de diseño, reveló una concepción excesivamente ortodoxa de la política industrial y no tuvo impactos de consideración sobre el aparato productivo.²³

Respecto de su rol como incentivo a la reconversión y especialización productiva cabe destacar que:

(generando problemas de brechas), la evaluación costo-beneficio de los instrumentos de política industrial debe incorporar sus potenciales efectos macroeconómicos.

²³. Un análisis detallado del REI puede encontrarse en Sirlin (1999, en prensa) de donde se extraen las siguientes conclusiones.

* No se exigió ningún compromiso concreto de inversión o reconversión productiva (lo que marcó una diferencia crucial con el Régimen Automotriz)²⁴; no es de extrañar, entonces, que una encuesta de la propia Secretaría de Industria indicara que sólo un 35% de las firmas beneficiadas afirmaron haber realizado “procesos que implican una tendencia hacia una mayor especialización” (Secretaría de Industria, 1996).

* Por defectos propios del diseño del instrumento, las firmas tenían distintas formas de acceder a los beneficios sin tener necesariamente que especializarse a nivel de la producción o de la exportación²⁵;

* No se acompañó al REI con otros instrumentos, especialmente dirigidos a las PyMES, que contribuyeran a facilitar y efectivizar los procesos de reestructuración que se quería inducir;

* El REI llevaba a que la especialización y complementación con proveedores extranjeros fuera más conveniente que la especialización vía la conformación de redes de subcontratación local, contribuyendo a quebrar los encadenamientos productivos locales, aspecto central de cualquier estrategia de desarrollo de ventajas comparativas dinámicas.

Como incentivo a las exportaciones, el REI también tuvo un diseño y una performance bastante deficientes:

²⁴. Implícitamente aparecía el supuesto de que los empresarios asignarían espontáneamente las rentas obtenidas por el régimen para financiar los procesos de inversión y reestructuración productiva deseados.

²⁵. Cabe señalar, por ejemplo, que no se exigía que los bienes importados hayan sido previamente producidos por la empresa (lo que hubiera significado una verdadera especialización). Es más las firmas podían presentar programas para todos los bienes actualmente producidos por la misma.

* Los compromisos de exportación no eran obligatorios. Es por ello que las firmas podían solicitar incentivos en los años en los que superaban las exportaciones del año base y no tener ninguna penalización o compensación en los años donde no cumplían con dicha base. Esto hacía que no sólo se premiasen los esfuerzos exportadores sistemáticos sino también las buenas performances exportadoras de carácter coyuntural.

* Los resultados del REI como incentivo a las exportaciones fueron, contrariamente a lo que la Secretaría de Industria intentó publicitar, decepcionantes: Para el promedio del período 1993-1995 la tasa de crecimiento de las exportaciones del REI fue inferior a las de las Manufacturas de Origen Industrial (MOI), incluso cuando a éstas últimas se le restan las correspondientes al sector automotriz (beneficiado por un régimen especial) y las correspondientes al oro (protagonistas de un multimillonario caso de fraude contra el Estado).

Si bien premiar a los exportadores exitosos en un contexto de precios relativos distorsionados no parece un objetivo de política inadecuado, las distintas fallas de diseño, implementación y control apuntadas impidieron que el REI se convirtiese en una herramienta adecuada para alentar la reconversión productiva y la inserción internacional de la industria argentina.

Una parte no despreciable de la brecha entre objetivos y resultados puede ser atribuida a la ausencia de un adecuado fortalecimiento institucional de las reparticiones públicas encargadas de la gestión del REI. Creemos, en ese sentido, que una evaluación más cuidadosa de los proyectos presentados, la implementación efectiva de todos los controles estipulados y la realización en tiempo y forma de evaluaciones

serias de la marcha del instrumento hubieran permitido alcanzar resultados totalmente diferentes.

3.3. Polos productivos, desarrollo de proveedores y promoción regional.

Del “paquete” de políticas que se llevaron adelante a partir de 1993 se destacaron una serie de instrumentos (Programa de Desarrollo de Polos Productivos, Programa de Desarrollo de Proveedores, Programa de Autodiagnóstico Asistido, Centros de Información y Estadística Industrial) de extensionismo industrial altamente prometedores. Estos instrumentos, a diferencia de los arriba analizados, se enmarcaban claramente en un enfoque integral de la política industrial.

El objetivo principal de estas políticas consistía en mejorar las capacidades empresariales para la toma de decisiones, asegurar una mayor difusión de la información y los conocimientos, promover esfuerzos coordinados de reestructuración productiva tanto a nivel horizontal (polos productivos) como vertical (desarrollo de proveedores), y promover una mayor articulación entre demanda y oferta de políticas productivas en el plano local..

Sin embargo, estos programas nunca estuvieron en el centro de la agenda de política industrial del gobierno y no pasaron de ser meras experiencias piloto.

Estuvieron fuertemente relegados en materia de asignación presupuestaria²⁶ y de personal, y fueron discontinuados poco tiempo después.²⁷

Por otro lado, resulta interesante mencionar que en el segundo semestre de 1996, y ante la situación de descalabro productivo post-tequila, se discutió en la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto de Ley de Promoción Industrial Regional.²⁸ Si bien este proyecto no prosperó, su análisis reviste especial interés porque permite diferenciar claramente los enfoques ortodoxo e integral de la política industrial analizados previamente.

La discusión en torno al Proyecto de Promoción Industrial Regional.

Las principales características del proyecto eran:

* Los beneficiarios eran las empresas instaladas o a instalarse que desarrollasen actividades industriales o de servicios conexos y que presentasen nuevos proyectos, la ampliación o la reconversión de las actividades existentes, excluyéndose todas las actividades extractivas productoras de materias primas que no implicasen su procesamiento y transformación en productos industriales.

* Los beneficios incluían la reducción de aportes patronales, la reducción del impuesto a las ganancias y la depreciación acelerada de bienes de capital. Para las PyMES se preveían como incentivos adicionales los subsidios a la formación de capital

²⁶. En este sentido, cabe remarcar el contraste entre los presupuestos de estos programas (en general inferiores al millón de pesos) y el costo fiscal de alrededor de 500 millones de dólares anuales que tuvo la política de abaratamiento de bienes de capital en el año 1994 (Sirlin, 1997), o el costo fiscal total del Régimen de Especialización Industrial que ascendió a 80 millones de pesos (Sirlin, 1999 en prensa).

²⁷. Cabe señalar que, con posterioridad a su discontinuación, el Programa de Autodiagnóstico Asistido (con los mismos responsables) fue implementado desde el Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense (IDEB).

de proyectos asociativos en áreas de frontera o rezagadas, fondos especiales para capacitación y asistencia técnica, y asistencia financiera a tasas internacionales.

* Los beneficios de carácter fiscal variaban entre jurisdicciones en función de la ponderación de cuatro indicadores socioeconómicos. Así, las jurisdicciones que más desfavorecidas eran las que recibían más incentivos.

* La evaluación, seguimiento y control de los proyectos se realizaba a través de consultoras privadas seleccionadas por concurso internacional.

* En la evaluación de los proyectos se tomaban en cuenta distintos aspectos entre los que se destacaban: mano de obra a ocupar, localización del emprendimiento, utilización de materias primas y mano de obra local, etc. El proyecto no contenía, sin embargo, ninguna consideración relativa a la forma de medir estos atributos ni de ponderar su importancia.

* La autoridad de aplicación podía delegarse a través de agencias de desarrollo regional.

La evaluación que hicieramos de este proyecto en su oportunidad reveló que distintos aspectos de su concepción y diseño reproducían algunos de los mismos problemas de los viejos marcos promocionales y reflejaban la preeminencia del enfoque ortodoxo de la política industrial. Las principales objeciones y propuestas de modificación que tuvimos oportunidad de realizar (en su discusión en la Comisión de Industria de la Cámara de Diputados) pueden agruparse en dos grandes temáticas: el objetivo general de la política promocional y la cuestión institucional.

²⁸. Conocido como "Proyecto Roggero".

La política industrial-regional puede ser utilizada en función de dos grandes objetivos.

a) Atraer nuevas inversiones de capitales (fundamentalmente, extrarregionales) que se localicen en las regiones menos desarrolladas en función de los incentivos otorgados. Esto es, modificar las señales de precios que brinda el mercado de manera de alterar las decisiones de localización de las firmas. Esta concepción general (predominante en los regímenes promocionales argentinos de las pasadas décadas) tiende a concretarse en incentivos fiscales, crediticios y aduaneros a proyectos individuales y con poca preocupación por aspectos como la utilización de materia prima local y la interacción con otras actividades productivas o de servicios.

b) Promover la reconversión de las empresas ya radicadas en estas regiones (así como la creación de nuevas firmas locales) con el objetivo de tornarlas viables en el nuevo marco de economía abierta. Para ello resulta fundamental propender a la formación y consolidación de polos productivos horizontales o encadenamientos productivos verticales que permitan generar condiciones de competitividad sistémica.²⁹ Son precisamente estas condiciones sistémicas las que terminan por convertir en sustentables las actividades productivas evitando que las mismas retornen a sus localizaciones originales una vez que disminuyen los beneficios promocionales.³⁰

²⁹. La importancia de los encadenamientos productivos cuestiona, asimismo, la estrategia de "igualar" los incentivos en todo el territorio. La actividad industrial tiende inevitablemente a concentrarse y el objetivo de la política regional no debe ser distribuir homogéneamente la actividad productiva sino generar nuevas concentraciones industriales en distintos puntos del territorio.

³⁰. Cabe señalar que ambas estrategias no son mutuamente excluyentes y que una gestión inteligente de la promoción puede llegar a tornarlas complementarias. Ejemplo

El proyecto original tenía un sesgo muy fuerte hacia el primer tipo de estrategia promocional. Las sugerencias realizadas a este proyecto con el objetivo de introducir aspectos del segundo tipo de enfoque consistieron en:

- * Cambiar el énfasis desde el carácter industrial de las actividades promovidas al tema del valor agregado en general, incluyéndose en la legislación promocional las actividades agroindustriales, primarias sofisticadas y turismo.

- * Dar más importancia a los proyectos asociativos y a las actividades de coordinación de procesos de reconversión colectivos. Al mismo tiempo, el eje de la acción pública pasa de la evaluación de proyectos presentados por el sector privado a la interacción con dicho sector como forma de generar nuevas ideas y proyectos.

- * Consecuentemente, hacer menos hincapié en los incentivos fiscales a proyectos individuales y fortalecer los vinculados a la asistencia crediticia y técnica (fundamentalmente a PyMES), así como a la realización de obras de infraestructura.

- * Generar un espacio institucional regional, lugar de articulación entre el sector público y privado, que desarrolle capacidades adecuadas para la identificación y promoción de estrategias colectivas de reconversión y especialización productiva a nivel regional.

De alguna manera, lo que se intentaba plasmar era una profundización y generalización de la estrategia de política implícita en los programas de extensionismo industrial que habían sido implementados (aunque, como ya señalamos, en forma muy precaria) por el mismo gobierno a partir de 1993.

de ello lo constituye el incentivo a la radicación de una empresa extrarregional y la consolidación de redes de subcontratistas locales.

Una segunda cuestión de importancia se vinculaba con la cuestión institucional. En la primera de las dos estrategias delineadas más arriba, y que podríamos identificar con el enfoque ortodoxo de la política industrial, los requerimientos institucionales se limitan a la evaluación, seguimiento y auditoría de los proyectos. La gestión puede hallarse totalmente centralizada geográficamente y ser casi completamente “terciarizada” mediante la contratación de consultoras.

En el segundo tipo de estrategia, en cambio, se torna fundamental la constitución de instancias de articulación público-privadas regionales que cuenten con personal técnico profesionalizado. En efecto, además de la evaluación y seguimiento de proyectos se requiere de capacidad institucional para emprender tareas de:

- * diagnóstico tecno-económicos de encadenamientos y polos productivos existentes;
- * negociación y coordinación de diversos agentes;
- * articulación de las demandas privadas con las distintas ofertas públicas de carácter nacional y local.

Si bien gran parte de estas actividades puede ser terciarizada a través de consultoras, resulta indispensable la constitución en el estado de una masa crítica de recursos humanos que esté capacitada para actuar como contraparte pública en estas densas redes de interacción. Las orientaciones estratégicas, el diseño de los instrumentos, la supervisión de los agentes externos contratados y la evaluación permanente de las políticas implementadas constituyen tareas indelegables para las oficinas públicas.

El proyecto original avanzaba en esta línea al prever la constitución de las Agencias de Desarrollo Regional. Sin embargo, en este proyecto las mismas tenían poca entidad. Es decir, se las pensaba únicamente como oficinas descentralizadas para la oferta de incentivos públicos. Es por ello que otra de las principales líneas de trabajo propuestas en el debate de comisión fue la necesidad de fortalecer la figura de la Agencias de Desarrollo Regional, asegurando que las mismas tuvieran una capacidad institucional y administrativa adecuada a sus tareas.

Lamentablemente, el proyecto de ley de consenso al que se arribó luego del debate en la Comisión de Industria de la Cámara de Diputados no llegó a promulgarse. Al mismo tiempo que se frenaba la promulgación de este nuevo y *aggiornado* esquema de política regional, se empezó a generar un fuerte lobby (por parte de los particulares y los gobiernos provinciales beneficiados) que derivó en la “reapertura” de la promoción para una serie de proyectos industriales que se hallaban aprobados pero no iniciados, y en la posibilidad de comercializar los cupos promocionales ya aprobados.

Conclusiones.

La arremetida del discurso neoliberal de los setentas y ochentas, cristalizado en el Consenso de Washington, condujo a una fuerte deslegitimación teórica y social de la intervención pública en materia de política industrial. Pero las deficiencias evidentes de las estrategias extremas de *hands-off*, los desarrollos teóricos más modernos, y las

experiencias exitosas de políticas productivas de ciertos países han rescatado lentamente a la política industrial de su exilio.

Sin embargo, las nuevas formas de hacer política industrial se diferencian significativamente de las existentes en el pasado. Se puede apreciar un nuevo y todavía embrionario enfoque de política industrial que supone una síntesis superadora que se alimenta de los viejos *insights* de los teóricos del desarrollo y estructuralistas, de un procesamiento constructivo de las críticas neoclásicas de los setentas y ochentas y de una amplia gama de enfoques más o menos heterodoxos que se han consolidado en estos últimos años.

Asimismo, hemos visto como el proceso de transformación ocurrido en la Argentina a partir de inicios de esta década ha transitado casi exclusivamente por el camino señalado por el Consenso de Washington. Consecuentemente ha confiado casi exclusivamente en las fuerzas del mercado para inducir el proceso de reestructuración productiva necesario y ha desconfiado de la capacidad del estado para incidir positivamente en dicho proceso.

Cuando las urgencias prácticas indujeron un mayor activismo en materia de política industrial (período 1993-1994), la misma reveló no estar a la altura de los nuevos desarrollos sobre política industrial: agudos problemas de diseño, implementación y control afectaron a los instrumentos de política más importantes; las políticas de “nueva generación” tuvieron un rol marginal en la agenda de política; y se obvió la imprescindible tarea de (re)construir la capacidad institucional y administrativa necesarias para gestionar eficientemente la política industrial.

Las ausencias y falencias en materia de política industrial no pueden considerarse ajenas a algunos sesgos claramente negativos que ha tenido el proceso de reestructuración productiva en términos de su fuerte asimetría sectorial y regional, los altísimos costos en términos de desperdicio de recursos físicos y humanos acumulados, y la tendencia a la “primarización” del aparato productivo que se manifiesta en el desplazamiento de las ramas tecnológicamente más sofisticadas y la ruptura de encadenamientos productivos.

BIBLIOGRAFIA

Amsden, A. (1997): Bringing Production Back in. Understanding Government's Economic Role in Late Industrialization. *World Development*, Vol. 25, No. 4.

Bekerman, M. y Grandes, M. (1997): Apertura y crecimiento endógeno en las economías periféricas. Documento de Trabajo del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) No. 6.

Bhagwati, J. y Ramaswani, V. (1963): Domestic Distortions, Tariffs and the Theory of Optimum Subsidy. *Journal of Political Economy*, Vol. 71, No. 1.

Bour, J. (1987): Teoría económica y reforma del estado. En FIEL: El fracaso del estatismo. Una propuesta para la reforma del sector público argentino. Buenos Aires, Sudamericana/Planeta.

Buchanan, J., Tollison, R. y Tullock, G. (1980): *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. Texas University Press.

CEPAL (1994): América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. CEPAL.

Corden, M. (1974): *Política Comercial y Bienestar Económico*. Madrid, Ediciones ICE.

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

Frischtak, C., Atiyas, I. y Dutz, M. (1992): "Fundamental Issues and Policy Approaches in Industrial Restructuring". WB Industry and Energy Department, April.

Gerchunoff, P. y Cánovas, G. (1994): Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos. CEPAL, Serie Reformas de Política Pública, No. 21.

Gerchunoff, P. y Machinea, J.L. (1995): Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización. Instituto Di Tella. Mimeo.

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

Johnson, H. (1965): "Optimal Trade Intervention in Presence of Domestic Distortions"; en Baldwin, R. et al. [eds.]: *Trade, Growth, and the Balance of Payments*. Chicago, Rand McNally and Company.

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

Lal, D. (1983): *The Poverty of Development Economics*. Institute of Economic Affairs, Hobart Paperback No. 16.

Lal, D. y Myint, H. (1990): *Poverty, Equity and Economic Growth*. World Bank Comparative Studies, 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.

Lipsey, R. (1969): La teoría de las uniones aduaneras: un estudio general. En Bhagwati, J.: *Comercio Internacional, Textos Escogidos*. Madrid.

Lipsey, R. y Lancaster, K. (1956): *The General Theory of the Second Best*. *Review of Economic Studies* No. 24.

- Martirena-Mantel, A. (1988): "Distorsiones Domésticas y ordenamiento óptimo de políticas comerciales en la economía abierta". Desarrollo Económico No 108, enemar.
- Meade, J. (1955): Trade and Welfare. Oxford University Press.
- Mitchell, W. y Simmons, R. (1994): Beyond politics. Markets, Welfare and the Failure of Bureaucracy. Westview Press.
- Mueller, D. (1979): Public Choice. Cambridge University Press.
- North, D. (1990): Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge University Press.
- Olson, M. (1990): Unified view of economics and social sciences. En Alt, J. y Shepsle, K. (eds.): Perspectives on Positive Political Economy. Cambridge University Press.
- Porter, M. (1990): La Ventaja Competitiva de las Naciones. Buenos Aires, Vergara Ed.
- Simon, H. (1957): Administrative Behavior. Macmillan.
- Sirlin, P. (1997): Evaluación de la política de bienes de capital en Argentina. Revista de la Cepal, No. 61.
- Sirlin, P. (1999, en prensa): El Régimen de Especialización Industrial: ¿política industrial de nueva generación o mera transferencia de recursos?. Revista de la Cepal, en prensa.
- Stigler, G. (1975): The Citizen and the State. University of Chicago Press.
- Stiglitz, J. (1993): The Role of the State in Financial Markets. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics.
- Teubal, M. (1990): Lineamientos para una Política de Desarrollo Industrial y Tecnológica: la Aplicabilidad del Concepto de Distorsiones del Mercado. En Cuaderno de la Cepal No 63.
- Tollison, R. (1982): Rent Seeking: A Survey. Kyklos, Vol 35, No. 4.
- Williamson, O. (1994): The Institutions and Governance of Economic Development and Reform. World Bank, Proceedings of the Annual Conference of Development Economics.

Resumen

Este documento se centra en el análisis del rol de la política industrial en los contextos de estabilización y reforma estructural. En este sentido, se analiza críticamente la concepción teórica imperante sobre política industrial y, a partir de ello, se desarrolla un nuevo enfoque de política industrial válido para la formulación y evaluación de instrumentos de apoyo al desarrollo y reconversión productivas. En este sentido, se aplica el enfoque desarrollado al estudio específico de tres iniciativas de política industrial implementadas o propuestas durante la década del noventa.

PABLO SIRLIN es Licenciado y Doctor en Economía de la UBA. Es docente en la Facultad de Ciencias Económicas e Investigador del Centro de Estudios de la Estructura Económica.

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**