

# Política Industrial

*Jörg Meyer-Stamer*

Traducción: Joachim Göske  
(con la colaboración de Iván Rothkegel)

## ¿Qué es la Política Industrial?

La política industrial comprende aquellas medidas que apuntan a

- modificar de manera coordinada la estructura industrial por sectores (reducción de la capacidad instalada en las industrias “antiguas”, fomento de “nuevas” industrias),
- incidir coordinadamente en la estructura industrial a nivel regional y
- fomentar la competitividad de la industria.

La política industrial representa un ámbito que, en el transcurso de los últimos años, ha experimentado un cambio profundo. Debido a reparos fundamentales a los principios de la política de ordenamiento y por los fracasos que —en muchos casos— superaban los éxitos, en los años ochenta empezaron a surgir duras críticas contra los patrones tradicionales de la política industrial aplicada en la década de los setenta: el fomento de campeones nacionales de la industria de tecnología avanzada, el direccionamiento de las inversiones, la propiedad pública de “industrias claves”, el fomento de la localización de industrias en regiones con debilidades estructurales. En el marco de las críticas, se podían observar dos posiciones. La vertiente neoliberal convirtió el término política industrial en un impropio: su variante más radical reclamaba por la eliminación rigurosa de todas las medidas que aparentaran ser instrumentos de una política industrial. La variante menos radical por lo menos admitía la aplicación de instrumentos que no discriminaran entre los distintos rubros industriales, es decir, que no fuesen selectivos (política industrial horizontal o “genérica”). En cambio, entre los pragmáticos se desarrolló, especialmente allí donde el proceso de desmantelación de las industrias “antiguas” estaba muy avanzado y la presión de la crisis incentivaba un acercamiento innovador, un nuevo entendimiento acerca de la política industrial. Este nuevo enfoque puede esbozarse mediante tres conceptos básicos: el fortalecimiento de los sectores industriales por medio del desarrollo del entorno de las empresas; el fomento de nuevas industrias con potencial de crecimiento, a través de incentivos para la creación de empresas; y el aprovechamiento de nuevos mecanismos de control político basados en redes, en las que el Estado, en vez de jugar un papel predominante, formula conjuntamente con los actores sociales (asociaciones de empresarios, sindicatos, institutos científicos, entre otros) estrategias para la política industrial.

## *Problemas de Delimitación Conceptual de la Política Industrial*

Resulta difícil delimitar claramente la política industrial de los demás ámbitos políticos. Esto queda de manifiesto si se consideran algunos de los instrumentos importantes de la política industrial:

- fomento tecnológico,

- política de adquisiciones públicas,
- los instrumentos de la política estructural a nivel regional,
- subvenciones (facilidades tributarias, apoyos financieros directos) y
- protección de industrias incipientes.

Cabe señalar que existen sólo pocos instrumentos exclusivamente propios de la política industrial. Esta se traslapa con una gran cantidad de otros ámbitos políticos, siendo los ocho más relevantes los que se detallarán a continuación:

- Política de empleo: La política industrial no es un fin en sí mismo. Junto a la creación de nuevas industrias y el aumento de su competitividad, se pretende crear y mantener puestos de trabajo que sean más productivos que los existentes en otros sectores y que les brinden a los trabajadores oportunidades atractivas de ingreso. Cuando existe el peligro de despidos masivos, la política industrial a menudo se transforma en un instrumento de la política de empleo.
- La política tecnológica persigue dos objetivos principales. El fomento de la elaboración de *hard-ware* nuevo y adquisición de *know-how*, así como su difusión en toda la economía. Por lo tanto, la mayoría de los programas de la política tecnológica se suman a la política industrial. Excepciones son aquellas partes de la política de investigación que no están directamente relacionadas con la aplicación industrial, así como la política tecnológica ligada al sector agrario.
- La política de competencia ha experimentado dos cambios importantes. Por una parte, la idea central de la competencia perfecta se transformó en el concepto de la competencia funcional, puesto que la naturaleza de la producción industrial determina que en muchos rubros existirán sólo pocos oferentes, debido al efecto de las economías de escala y a las ventajas de aprendizaje. Desde el punto de vista de la política industrial, el segundo cambio que se produjo es aún más relevante. Mientras que anteriormente la competencia se refería al mercado nacional, en la actualidad se tiende a recurrir cada vez más al concepto de la competencia mundial. Es en este contexto donde no sólo se admiten unidades empresariales de mayor tamaño, sino que hasta se estimula su crecimiento, porque los actores políticos suponen que solamente las empresas que disponen de un tamaño suficiente pueden sobrevivir a la competencia internacional.
- La fundamentación económica para el uso coordinado de la política comercial, para lograr los objetivos de la política de desarrollo nacional, se remonta a Friedrich List. List hablaba de “aranceles educativos”, en el contexto del debate anglosajón se trata de “*infant-industry protection*” (protección de industrias incipientes). El cierre temporal del mercado interno debe crear las condiciones que permitan que las empresas de los nuevos sectores industriales puedan pasar por un proceso de aprendizaje para, finalmente, entrar en competencia con los competidores extranjeros ya establecidos en el mercado. Desde los años ochenta, bajo el tópico de la “política estratégica de comercio”, se viene realizando otra discusión sobre el comercio y el desarrollo industrial. En este contexto, algunos economistas atacan la ortodoxia neoclásica que afirma que el comercio libre siempre facilita el aumento del bienestar. Los críticos argumentan que un país, bajo ciertas circunstancias, por medio de la protección selectiva de su industria, puede obtener ventajas que no se lograrían bajo el régimen del libre comercio. La política comercial representa un instrumento pragmático y frecuentemente aplicado para contrarrestar los efectos negativos vinculados con el cambio estructural en el sector industrial, sea a través de restricciones impuestas unilateralmente o acordadas bi- y multilateralmente (las cuales pueden ser de largo plazo, como en el caso del Acuerdo de las Fibras Múltiples que redujo las importaciones de textiles y vestimentas en los países industrializados), o mediante medidas de apertura económica.

- Existen dos tipos de entrecruzamiento entre la política industrial y la política de infraestructura. Por una parte, el desarrollo de una infraestructura funcional constituye una condición crucial para la competitividad del sector industrial. Las ventajas competitivas de las empresas pueden echarse a perder fácilmente, debido a una infraestructura deficiente (carreteras atestadas o en mal estado, falta de vías de comunicación anfibia y ferroviaria, puertos lentos y caros, servicios costosos de telecomunicación y suministro energético). Por otra parte, en el contexto del desarrollo de la infraestructura, la política de adquisiciones públicas tradicionalmente ha sido utilizada para lograr los objetivos de la política industrial. Especialmente notables son los efectos que genera la política de infraestructura sobre la política industrial en el área de la política energética. Optar por un sistema centralizado basado en instalaciones grandes para la generación final de energía y sin competencia (como en Alemania) implica incentivos completamente diferentes para el desarrollo de la industria de construcción de las instalaciones que en el caso de preferir un sistema descentralizado y basado en la competencia.
- El objetivo principal de la política regional de corte tradicional consistía en la dinamización económica de las regiones rezagadas. Un instrumento central era la concesión de subvenciones a empresas externas para que invirtieran en tales regiones, pese a la inferior calidad del lugar de localización. Se trataba, entonces, de una medida que incidía de manera directa, aunque no intencional, en la estructura industrial. Los enfoques actuales de la política regional, en cambio, se centran en la movilización del potencial endógeno, por medio del desarrollo activo de las ventajas competitivas. Por consiguiente, estos enfoques no se diferencian mayormente de las políticas de fortalecimiento de los lugares de localización industrial.
- Política de desarrollo del sector financiero: Aunque en la mayoría de los países de la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE) la mayor parte de las inversiones son financiadas internamente por las empresas, las políticas de desarrollo del sector financiero inciden fuertemente en el desarrollo industrial. Los incentivos y regulaciones que predominan en el sector financiero, a menudo son manejados políticamente y determinan en qué grado y cuándo los bancos apoyan innovaciones industriales y procesos de reestructuración.
- Política de medio ambiente: En el marco del debate actual, la protección ambiental y la competitividad del sector industrial habitualmente se presentan como objetivos opuestos. Según algunos protagonistas de este debate, la protección ambiental provoca un aumento de los costos y reduce el atractivo de un lugar de localización industrial. Sin embargo, también se puede invertir este argumento: una política ambiental rígida obliga a las empresas a realizar un constante proceso de adaptación y buscar un rendimiento máximo. Ello se traduce en una capacidad de cambio y aprendizaje que, por ende, a mediano plazo permite alcanzar una posición sólida frente a la competencia. Por lo demás, cabe hacer hincapié en que la industria de la tecnología ambiental representa un sector con alto potencial de crecimiento. Vale poner énfasis en otro aspecto. Aunque existe una política industrial, no hay política de servicios personales. Dicho de otro modo: hasta ahora a nadie se le ha ocurrido colocar bajo un solo concepto todas las medidas que implican intervenciones en la estructura del sector de los servicios personales. Por el contrario, algunas medidas que se adjudican a la política industrial, en realidad van dirigidas a empresas de servicios. Por ejemplo en el ámbito de la política tecnológica, todas aquellas medidas que apuntan al fomento de las empresas de *software* o de instituciones de asesoramiento tecnológico, y también muchas medidas en el área de la política de infraestructura (por ejemplo, telecomunicaciones y comunicación vial). Por lo tanto, la política industrial no se limita a las medidas que van directamente dirigidas al

sector secundario, sino que también abarca aquellas que apuntan al desarrollo de los servicios vinculados con el sector productivo.

### *La Justificación para la Política Industrial: Fracaso del Mercado versus Política de Ordenamiento*

La política industrial es objeto de arduas discusiones centradas en los principios de la política de ordenamiento. Los partidarios de la política industrial afirman que el control absoluto de las fuerzas del mercado sobre la economía incentiva a las empresas a adaptar un comportamiento perjudicial para la economía nacional (fracaso del mercado). Existen varias causas para el fracaso del mercado.

- Barreras de acceso pueden exigir intervenciones de la política industrial cuando en un rubro determinado las ventajas de escala son tan grandes que se impide el acceso de nuevos competidores de menor tamaño. Efectos de economía de escala se pueden generar en las áreas investigación y desarrollo, producción y comercialización. Se pueden eliminar las barreras de acceso mediante la concesión de créditos preferenciales o bienes inmuebles a nuevas empresas, o por intermedio de garantías estatales de un volumen mínimo de ventas. Otros obstáculos para el acceso, como por ejemplo en caso de una empresa predominante en el mercado que fija los precios por debajo de los costos para impedir la entrada de nuevos competidores, han de ser eliminados por la política convencional de la competencia.
- Efectos externos positivos: Noticias sobre avances tecnológicos y nuevos inventos se difunden rápidamente entre los competidores de la empresa innovadora. En principio, ello constituye un efecto externo positivo. Por otro lado, la expectativa de no poder hacer uso exclusivo de las innovaciones, puede provocar que las empresas innovadoras reduzcan sus esfuerzos en este ámbito. Esta situación puede conducir a una constelación en la que todos los competidores esperan que las competencia realice inversiones en investigación y desarrollo, de tal manera que el total de los gastos acumulados para la innovación tecnológica baja a un nivel que pone en peligro la competitividad de toda la economía.
- Efectos externos negativos: Muchas empresas se caracterizan por un excelente olfato en cuanto a las oportunidades de externalizar ciertos costos de su producción. Un ejemplo consiste en los daños ecológicos de actividades productivas, otro en el forzado agotamiento (“*burning-out*”) de los empleados, debido a la altísima presión de rendimiento profesional. La política de medio ambiente y de protección laboral son los instrumentos habituales para mitigar estos efectos. Puede ser indicado fomentar a empresas que están expuestas a una mayor presión que sus competidores extranjeros para reducir los efectos externos negativos (por ejemplo, debido a una legislación ambiental rígida). Por otra parte, esta situación puede justificar el recurrir a medidas de protección de la política de comercio exterior, en caso que importantes países competidores frecuentemente permitan que las empresas nacionales originen elevados costos sociales.
- El riesgo y la incertidumbre son características intrínsecas de los mercados, y el asumir riesgos representa el elemento sustancial del comportamiento empresarial. Sin embargo, existen diversos tipos de riesgos e incertidumbres, y las intervenciones estatales que pretenden reducirlos pueden mejorar el resultado del proceso de mercado. Ello es válido para el caso de grandes inversiones (por ejemplo, proyectos caros de investigación y desarrollo) o en situaciones de incertidumbre tecnológica donde la pregunta no es, ¿cuál de las varias alternativas representa la mejor opción?, sino ¿cuáles son las opciones de las que se dispone?

– El “dilema del prisionero” en el ajuste estructural: Cuando en sectores industriales que están en crisis se vuelven necesarias medidas de ajuste, es decir, cuando las empresas deben reducir su capacidad productiva instalada, las intervenciones estatales pueden hacer aportes importantes. La experiencia japonesa del período entre finales de los setenta y principios de los ochenta, cuando el Estado intervino en las industrias procesadoras, representa un ejemplo positivo. Cuando se trata de adaptarse a mercados decrecientes, las empresas disponen de un fuerte incentivo para ofrecer precios más bajos que la competencia, obligándola a paralizar parte de su capacidad productiva instalada. De esta manera, se genera una carrera de precios bajos que a corto plazo le permite al consumidor obtener una renta. Sin embargo, se produce el peligro de que el proceso caótico de ajuste conduzca a reducciones de las capacidades instaladas que van más allá de lo necesario. Además, esta tendencia puede provocar el debilitamiento financiero de las empresas afectadas, lo cual puede repercutir negativamente en su capacidad de realizar inversiones en la modernización y en el área de investigación y desarrollo para nuevos productos y procesos, de tal manera que a largo plazo también los consumidores se verán perjudicados.

Los enemigos de la política industrial opinan que el fracaso del Estado es por lo menos tan frecuente como el fracaso del mercado. Además, el fracaso del Estado generaría mayores pérdidas de bienestar. El fracaso del Estado puede ser resultado de diversas razones:

- Conocimiento limitado sobre los procesos de mercado: No existe razón ninguna que permita suponer que el Estado dispone de ventajas, en relación con el sector privado, por ejemplo respecto del análisis de los desarrollos actuales y futuros de la tecnología. Por lo tanto, existe el gran riesgo que el Estado se equivoque en sus decisiones entre las diversas alternativas tecnológicas disponibles.
- Incentivos diferentes: Para las empresas, el éxito en el mercado es el criterio predominante. En cambio, los burócratas pueden perseguir otros objetivos, de tal manera que es posible que el criterio del éxito de mercado y los factores relacionados con él —por ejemplo, decisiones rápidas— tengan menos relevancia.
- Apoyo incondicional o protección: A menudo, el Estado se enfrenta con dificultades para definir criterios claros para la concesión de apoyos, por ejemplo en cuanto a la definición de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios o con respecto a un plazo determinado de duración para la aplicación de los instrumentos. Estos problemas se presentan con mayor fuerza en los casos de industrias en crisis, cuando muchos puestos de trabajo están en peligro y la presión política por proteger y apoyar a las empresas es grande. Muchas compañías tienden a confiar en su capacidad de conseguir apoyo político, representando éste una alternativa cómoda para hacer frente a la creciente presión competitiva. Medidas de fomento y protección, por lo tanto, pueden provocar que las empresas no tomen las decisiones pertinentes para enfrentar la necesidad de realizar ajustes.
- Fomento selectivo o protección: Si el Estado fomenta a una empresa en particular o a un número limitado de empresas que operan en un sector, tienden a producirse distorsiones en las relaciones de competencia que van en desmedro de aquellas empresas que no reciben el respaldo estatal. Debido a las dificultades que indudablemente existen para establecer criterios claros y objetivos para la concesión de los apoyos estatales, y porque tales decisiones a menudo son tomadas bajo fuertes presiones políticas, las empresas seleccionadas frecuentemente no son aquellas que merecen ser apoyadas, en el sentido de ofrecer los proyectos más interesantes o los efectos externos más significativos, sino aquellas que disponen de los mejores contactos políticos.

Ambos bandos ofrecen argumentos que merecen ser seriamente considerados. Sin embargo, lo que en la vida real frecuentemente decide, no son sólo (y ni siquiera en primer lugar) los argumentos razonables, sino la capacidad de movilizar el apoyo político. Los políticos se ven

expuestos a la constante presión por apoyar a ramas industriales sacudidas por una crisis profunda, para conservar los puestos de trabajo de personas que podrían votar por ellos. De ahí que la conclusión más importante sea que no existe ninguna conclusión clara. Los políticos deberían analizar los argumentos de ambos bandos y tratar de evitar los errores cardinales detectados por los críticos.

## **Los Instrumentos, Responsables y Efectos Sociales de la Política Industrial en la República Federal de Alemania**

### *Ambitos de Acción de la Política Industrial*

Las medidas de la política industrial aplicadas en la República Federal de Alemania, se pueden clasificar según tres ámbitos de acción: la gestión del ajuste estructural en sectores inmersos en crisis y el fomento de nuevas ramas industriales, instrumentos para la modificación de la estructura industrial a nivel regional, así como el fortalecimiento de la competitividad de ramas industriales bien posicionadas.

#### 1. Gestión del ajuste estructural en sectores inmersos en crisis

En este contexto, el término “gestión” representa más bien un eufemismo, puesto que en realidad la forma de tratar a los sectores en crisis confirma los reparos que tienen muchos políticos y economistas acerca de la política industrial. Más acertado sería el término “retardo y amortiguación del cambio estructural”, en cuanto se observan políticas que —especialmente en la minería, la industria del acero y la construcción naval, así como actualmente en los diversos sectores de los nuevos estados federados— en primer lugar apuntan a retardar los efectos inevitables provocados por las pérdidas de puestos de trabajo. Por lo general, no existe ningún plazo predeterminado para los programas de subvenciones que tampoco están condicionadas respecto del logro de ciertos criterios predefinidos. Sólo lentamente se ha logrado, en algunas regiones, combinar la paralización de capacidades productivas instaladas con el fomento de la creación de nuevas empresas.

Ello no significa que generalmente se deba desistir de aplicar medidas para gestionar el ajuste estructural. Las experiencias hechas en Japón han demostrado que conglomerados estatales encargados de la reducción de las capacidades instaladas son capaces de bajar los costos del ajuste estructural que la economía nacional tiene que asumir. Estos costos son especialmente elevados cuando, en un rubro atomizado, estalla una guerra de precios que pone en peligro la sobrevivencia de todas las empresas afectadas y que, adicionalmente, provoca una reducción de la capacidad instalada de manera apresurada y exagerada. Sin embargo, debido a razones políticas, es extremadamente difícil llegar a establecer un mecanismo de gestión eficiente para el ajuste estructural. En Japón, este mecanismo tuvo éxito gracias a los sólidos canales de comunicación entre el Estado y las empresas. La fluidez en la comunicación permitía que se llegara a un consenso acerca de la necesidad de tomar medidas de ajuste estructural. Debido a la transparencia en el flujo de información y a las posibilidades de sanción de las que disponía el Estado, se podía evitar cualquier forma de aprovechamiento ilegítimo por parte de las firmas privadas.

#### 2. El Fomento de Nuevas Ramas Industriales

La falta de efectos externos positivos frecuentemente dificulta la creación de nuevas ramas industriales. Muchas veces hay carencia de empresas de soporte (proveedores y compradores especializados) e instituciones (institutos especializados en tecnología y financiamiento) que les permitan a los *new-comers* desarrollar un perfil de especialista. Considerando la ausencia de efectos externos positivos, se pueden justificar las intervenciones estatales en este ámbito, puesto que son ellas las que pueden inyectar la necesaria vitalidad y competitividad, así

como impulsar el cambio estructural requerido. Estas intervenciones se reflejan en la instrumentación de programas de creación de nuevas empresas que contienen facilidades especiales de financiamiento, la compensación financiera para los riesgos asumidos y el establecimiento de incubadoras de empresas orientadas al desarrollo y a la aplicación de nuevas tecnologías. El cambio industrial y la creación de nuevas industrias no pueden ser llevados adelante tan sólo por empresas ya establecidas, sino que este proceso va a alcanzar el necesario dinamismo sólo en la medida que surjan nuevas empresas. Los programas de creación de empresas pretenden contribuir a que se reduzca la incertidumbre en torno a los riesgos que los nuevos empresarios deben asumir. Por otra parte, apuntan a asegurar, especialmente en el caso de las incubadoras, que haya una cantidad mínima de nuevas empresas que se complementen mutuamente.

### 3. Política Estructural a Nivel Regional

Una de las funciones de la política industrial en Alemania consiste en reducir las disparidades regionales. Las regiones con problemas estructurales reciben apoyos financieros para realizar mejoras en la infraestructura y aumentar su atractivo para los inversionistas externos. A la vez, las empresas disponen de subvenciones para instalarse en las regiones con problemas estructurales. Esta forma de la política industrial ha cobrado creciente relevancia luego de la incorporación de la República Democrática Alemana y el posterior proceso dramático de desindustrialización en el este de Alemania.

No obstante, los éxitos de este modo de hacer política industrial sólo pueden ser considerados modestos. En las regiones afligidas por crisis estructurales, las subvenciones no han podido estimular la creación de nuevas y dinámicas ramas industriales. En cambio, muchas empresas establecidas han externalizado partes de su proceso productivo. Esta tendencia a menudo tiende a obstaculizar el despliegue del potencial endógeno de las regiones afectadas. Además, las empresas subcontratadas son altamente frágiles en situaciones de crisis, puesto que una gran empresa que está obligada a reducir su capacidad instalada, probablemente va a empezar el proceso de ajuste con la cancelación de sus subcontratos, en vez de clausurar una de sus propias sedes. Por lo tanto, hoy en día la tradicional política regional está perdiendo terreno frente a iniciativas alternativas que pretenden que los actores de una región identifiquen y dinamicen el potencial endógeno.

### 4. El Fortalecimiento de la Capacidad Competitiva en las Ramas Industriales Establecidas

Muchos instrumentos aplicados en el marco de la política de tecnología e infraestructura apuntan a aumentar la capacidad competitiva de las industrias ya existentes, mediante la difusión de nuevas tecnologías, el perfeccionamiento de institutos tecnológicos y el desarrollo de la infraestructura. En este sentido, la política industrial va dirigida a empresas particulares, pero también pretende desarrollar su entorno. Ofrece apoyos tanto a las grandes empresas como a las pequeñas y medianas (PYME). En los ámbitos de la política de investigación y tecnología, la mayor parte de los apoyos financieros del Estado benefician a las grandes empresas.

Para garantizar la existencia de una competencia funcional y una oferta diversificada, se requiere de una estructura industrial diferenciada según rubros y tamaños de empresas. Es por eso que se pueden justificar económicamente programas de fomento de las PYME que, además, son más vulnerables, puesto que tienen más problemas que los grandes consorcios para desarrollar capacidades estratégicas de gestión y tecnología, especialmente bajo las condiciones de una competencia globalizada. Por otra parte, existen nuevos enfoques para el análisis de la competitividad industrial que indican que el fomento de las PYME puede generar efectos extraordinariamente positivos sobre la economía en su conjunto. Su conclusión central dice que la competitividad a largo plazo se construye a partir de *clusters* que concentran territorialmente a empresas especializadas en un entorno funcional, en gran parte sustentado por el Estado. La percepción de los éxitos de la Tercera Italia, es decir de

las PYME en los “distritos industriales” en el norte de Italia, que en los años setenta y ochenta demostraron una fuerte dinámica de crecimiento y un gran nivel de internacionalización, pero también el análisis de otras regiones exitosas, han provocado la revisión crítica de las apreciaciones tradicionales sobre los determinantes de un proceso virtuoso de industrialización. La vertiente más acentuada de estas críticas se basa en el argumento que el desarrollo industrial no se decide entre “grande *versus* pequeño”, sino entre “integrado en redes *versus* aislado”. En los *clusters*, a partir de la concentración de empresas de un mismo sub-rubro, sus proveedores, las empresas de servicio y las instituciones de apoyo (capacitación, tecnología, información de mercado, financiamiento, apoyos para la exportación, etc.), se generan múltiples efectos externos que benefician a cada una de las empresas. Existe una cierta disponibilidad de fuerza laboral especializada. El sustento de esta forma de funcionar en red es un sistema social articulado que facilita la sintonía de competencia y cooperación, y estimula esquemas de interacción basados en relaciones de confianza. La concentración territorial y las relaciones de confianza promueven el intercambio intensivo de información y procesos colectivos de aprendizaje. Por lo demás, eliminan barreras para el acceso al mercado, es decir, facilitan la creación de nuevas empresas.

### *Instrumentos Concretos*

En el pasado, la política industrial operaba principalmente a través de dos medios de control, dinero y leyes. Sólo recientemente han cobrado mayor importancia los llamados instrumentos “blandos”, como el diálogo, la estimulación de procesos colectivos de aprendizaje y el intercambio de información.

**Dinero:** Los instrumentos financieros de los que dispone la política industrial, en primer lugar, consisten en incentivos fiscales, especialmente facilidades extraordinarias o plazos acortados para la depreciación de activos fijos, así como transferencias directas a las empresas (subvenciones directas). En la ciencia económica, se prefieren los incentivos fiscales ante las transferencias directas, puesto que no discriminan y no distorsionan la estructura de incentivos, vale decir, no generan ninguna “mentalidad de subvención”. Sin embargo, también los incentivos fiscales tienen sus desventajas: es muy difícil aplicarlos de manera focalizada, y es casi imposible estimar de antemano cuál será su volumen total y qué costo implicarán al final.

**Leyes:** Por medio de la conformación de las condiciones generales establecidas por ley, se puede incidir en la estructura industrial de distintas maneras. Ejemplos de ello son leyes y disposiciones ambientales, pero también normas y estándares en ámbitos como la seguridad de la empresa y del proceso productivo o la protección laboral. De especial relevancia son los estándares de compatibilidad definidos por el Estado para áreas como las telecomunicaciones.

**Instrumentos “blandos” de control:** La aplicación de instrumentos vinculados a la utilización de dinero y leyes, a menudo se ve dificultada por problemas de instrumentación. Se ofrecen incentivos, pero las empresas no los perciben. Aunque se respeten las leyes y disposiciones, éstas frecuentemente contienen cláusulas defensivas (por ejemplo, la viabilidad económica en la legislación ambiental) que hacen imposible su cabal aplicación. Para aumentar la efectividad de los instrumentos dinero y leyes, crecientemente se recurre a los llamados medios “blandos” de control, es decir, el intercambio de información, la búsqueda compartida de soluciones y la creación de consensos. En estos casos, la formulación de políticas ya no es facultad exclusiva del Estado, sino que ocurre en redes políticas, en



estrecha coordinación con los actores sociales (asociaciones de empresarios, empresas particulares, sindicatos, ciencia, etc., por ejemplo en las conferencias regionales de Renania del Norte-Westfalia), e incluso en foros completamente privados (por ejemplo, de definición de normas y estándares de las comisiones DIN), donde el Estado se limita a velar por el cumplimiento de las normas de procedimiento (por ejemplo, la participación de las asociaciones ecologistas y de los consumidores).

Una dimensión adicional comprende dos elementos:

- El entorno empresarial recibe más apoyos para su desarrollo y fortalecimiento. Los actores involucrados identifican conjuntamente las deficiencias existentes para determinar el apoyo requerido de las instituciones de fomento (tecnología, formación y perfeccionamiento profesional, fomento productivo y apoyos para la exportación, etc.). Además, los actores toman acuerdos sobre los campos de acción para cada uno de ellos.
- El contacto periódico entre los diversos actores facilita el intercambio de información y la coordinación (también informal). Los actores no desarrollan de manera individual sus estrategias, descoordinadas e incompatibles entre sí, sino que se integran en una estrategia común elaborada por el conjunto de los actores.

### *Los Responsables de la Política Industrial y de los Mecanismos de Control*

#### 1. La Política Industrial del gobierno central

La política industrial aplicada por el gobierno federal abarca las tres áreas mencionadas: el fomento de la creación de nuevas industrias, mejoras en la calidad de los lugares de localización empresarial, gestión del cambio estructural. Si se utiliza el gasto efectuado como indicador, se llega a la conclusión que el tercer ámbito es el más relevante. En 1993, se pagaron subvenciones en un volumen total (incluyendo la agricultura y la construcción de viviendas) de 215 billones de marcos alemanes. Mientras que la parte que correspondía al fomento de las inversiones, la creación de nuevas empresas, investigación y desarrollo y el apoyo a la PYME apenas alcanzaba la cifra de 18,9 billones de marcos (la mitad en forma de créditos subvencionados pero reembolsables), la minería por sí sola se adjudicó apoyos que sumaban 11,8 billones de marcos (Klodt/Stehn et al., 1994, páginas 188 y ss.).

#### 2. Política Industrial a Nivel Regional y Local, Iniciativas Regionales de Innovación, Política Estructural a Nivel Regional

En la República Federal, la política industrial desde hace mucho tiempo no representa una competencia exclusiva para la Federación. La política industrial a nivel regional y local, iniciativas regionales de innovación, así como la política estructural a nivel regional son cada vez más importantes, especialmente en aquellas regiones donde los sectores industriales predominantes atraviesan por una crisis. Se puede tratar de sectores industriales tradicionales, como en la zona del carbón de la cuenca del Ruhr, donde el gobierno regional impulsó una gran cantidad de iniciativas para fomentar la creación de nuevas industrias y empresas (véase recuadro 1). Pero también es posible que tenga que ver con ramas industriales nuevas que, debido a problemas estructurales, tienen dificultades para hacer frente a las exigencias de la competencia internacional, tal como sucedió a principios de los noventa en Baden-Württemberg, donde el gobierno regional, las empresas y los sindicatos conjuntamente atacaron los cuellos de botella que obstaculizaban la introducción de innovaciones. Un factor decisivo fue la movilización del conocimiento técnico y de la creatividad en todos los niveles de las empresas. Vale resaltar que muchas directivas empresariales requerían de impulsos externos para participar en estas acciones concertadas.

### Recuadro 1

## Redes Políticas en la Práctica - El Ejemplo de la Política Estructural Regionalizada en Renania del Norte-Westfalia

Desde finales de los años ochenta, las medidas de mejoramiento de la infraestructura en Renania del Norte-Westfalia no son formuladas por el Ministerio de Economía del estado federado, sino por las llamadas conferencias regionales en las 15 regiones que componen el estado federado y que no coinciden con demarcaciones administrativas. En estas conferencias regionales participan el Estado (planificadores urbanos y ejecutivos de fomento productivo de las ciudades representadas, representantes de comarcas y gobiernos locales) y actores privados (cámaras de industria y comercio, sindicatos, etc.). A ellos les corresponde definir las prioridades para la política estructural en su región (¿Dónde debe crearse un centro tecnológico? ¿Dónde deben urbanizarse nuevos terrenos? ¿Cómo se pueden evacuar los vertederos de desechos industriales en los terrenos de la región?). Las propuestas elaboradas por las conferencias regionales son presentadas al Ministerio de Economía que, conforme a la calidad de las solicitudes, decide sobre la concesión de los recursos de fomento disponibles.

### 3. La Relación entre la Política Industrial a Nivel Local y Nacional y la Política Supranacional (Comunidad Europea)

En el caso de la República Federal, es cada vez más difícil definir cuáles son las funciones de la política industrial que le competen a la Federación. Respecto de los medios de control, dinero y leyes, el nivel supranacional es de creciente relevancia. Los programas tecnológicos de la Comunidad Europea cuentan con mayores recursos financieros, la Comunidad recibirá nuevas atribuciones en la política de competencia y ya dispone de amplias facultades en la política de comercio exterior. En muchas áreas, la Comunidad define normas y estándares, fiscaliza y limita los programas nacionales de subvenciones. Por otro lado, los estados federados y las comunas asumen cada vez más funciones en el ámbito del fortalecimiento del entorno empresarial: reforzamiento de centros científicos, tecnológicos y de capacitación, desarrollo de la infraestructura, entre otros factores. La Federación, a su vez, mantiene aquellas funciones de la política industrial que tienen cobertura nacional, como por ejemplo programas marco para el fomento de las PYME, política de telecomunicaciones, y decisiones trascendentales de la política industrial con orientación a mediano y largo plazo. Cabe hacer hincapié en la necesidad de introducir patrones de la industrialización que ofrezcan perspectivas económicas a largo plazo y que sean sustentables en el tiempo. Sin embargo, ello representa un desafío hasta ahora escasamente abordado, también debido a las dificultades a nivel de la Comunidad Europea para iniciar un proceso en tal sentido.

### 4. Mecanismos de Control

En el caso óptimo, las iniciativas de la política industrial pasan por las siguientes etapas: diagnóstico del problema → análisis del problema → toma de decisión → instrumentación → evaluación. El diagnóstico de los problemas puede ser realizado por actores privados y posteriormente comunicado a los actores estatales, mediante diversos canales: comunicación al interior de redes políticas consolidadas, trabajo de *lobby*, movilización de la opinión pública. Tanto el análisis del problema como la toma de decisiones en Alemania, al igual que en otros países industrializados, se realiza cada vez más en redes políticas. Ello brinda diversas ventajas:

- El Estado puede resolver su problema de información con mayor facilidad, cuando logra movilizar el conocimiento del grupo destinatario en el marco de la elaboración de una estrategia.
- El Estado puede evitar formular políticas que el grupo destinatario considere como insuficientes (en el caso de los incentivos) o absurdas (en el caso de disposiciones restrictivas).

- Por intermedio de la integración temprana del grupo destinatario, se pueden lograr compromisos que en el futuro facilitarán la implantación de determinadas políticas.
- Después de haber logrado traspasar la función del diseño de las políticas a foros no estatales, el Estado puede concentrarse en el seguimiento y la evaluación. Entonces, se puede reducir el aparato público.

Los instrumentos blandos de control aumentan la eficacia de los mecanismos dinero y leyes, porque contribuyen a que se formulen medidas adecuadas que cuentan con el respaldo del grupo destinatario que participa en su diseño a partir de las fases iniciales. Además, los instrumentos blandos de control complementan los dos mecanismos principales mencionados aquí. El intercambio de información y el diseño compartido de las estrategias en el marco de las redes políticas ayudan a establecer objetivos consensuados y, por ende, permiten reducir los costos de búsqueda a nivel microeconómico.

Las redes políticas implican exigencias elevadas a los actores que participan en ellas. Deben demostrar un alto grado de coherencia interna, es decir, tienen que tener la capacidad de resolver conflictos internos sin recurrir a un intermediador externo (el Estado o los tribunales), figura típica en los sistemas corporativistas tradicionales. El éxito de la interacción se basa en diversos factores:

- la base de confianza entre los actores,
- la transparencia en el manejo de la información,
- la reciprocidad y la distribución justa de costos y beneficios,
- la orientación a encontrar soluciones, es decir, una forma de actuar que pretende lograr más que un consenso mínimo. Este último aspecto es imprescindible para que al interior de la red política se puedan tomar decisiones que realmente tengan incidencia.

Las reglas de interacción “en principio exigen de cada uno de los participantes una limitación voluntaria de su libertad de acción, por medio del reconocimiento de los intereses posiblemente divergentes de los demás actores y por la conciencia acerca de los efectos del propio actuar sobre ellos, no solamente para anticipar y prevenir eventuales sanciones, sino también porque se le concede a cada uno de los actores el legítimo derecho de pedir que se respeten sus intereses particulares “ (Mayntz, 1993, página 49).

La instrumentación y la evaluación de los resultados deberían ir a la par. En este ámbito, se observan numerosas deficiencias (falta de criterios claros de evaluación y de indicadores de resultados, falta de instrumentos de seguimiento y evaluación, debilitamiento de los mecanismos de control debido a presiones políticas).

### *Los Efectos de la Política Industrial en Alemania*

#### 1. Política Industrial: ¿Cambio o Conservación de Estructuras?

El sesgo de la política industrial en la República Federal de Alemania hacia la conservación de sectores de crisis acarrea el problema de generar riesgos para la competitividad económica en general. Los sectores industriales competitivos son obligados a financiar a aquellos rubros que por sí solos no son capaces de sobrevivir, y puesto que cada marco puede gastarse sólo una vez, se perjudican las inversiones en activos fijos o en el ámbito de investigación y desarrollo, o los márgenes de utilidad sufren bajas que provocan la pérdida de atractivo del país frente a los inversionistas extranjeros. Las nuevas ramas industriales reciben un respaldo insuficiente y, por consiguiente, demuestran tasas de crecimiento menores a lo que correspondería tomando en cuenta sus potencialidades. A las empresas establecidas se les transmite la señal de que pueden tardar en tomar las medidas pertinentes para realizar ajustes acorde a los cambios que ha experimentado el mercado mundial. Si entran en crisis,

pueden confiar en que el Estado realice acciones de rescate, especialmente cuando una gran cantidad de puestos de trabajo corre peligro. De ahí que la política industrial orientada a conservar las estructuras conduzca a la ineficiencia generalizada en el uso de los recursos, provoque una reducción de las tasas de crecimiento económico, retarde el necesario cambio estructural hacia nuevas ramas industriales que —en la mayoría de los casos— son menos dañinas para el medio ambiente. En resumen, se crea una estructura de incentivos que no alienta el desarrollo competitivo de la industria en general. Este diagnóstico parece aún más paradójico si recordamos que el “cambio político” de los años ochenta estuvo ligado a la revalorización del principio social del rendimiento. Tampoco el gobierno conservador-liberal ha sido capaz de impulsar una reorientación fundamental de la política industrial, debido a la resistencia de grupos de interés que quieren mantener a toda costa las estructuras actuales.

## 2. La Competitividad Industrial, la Economía Social de Mercado y el Cambio Ecológico de las Estructuras

Este fracaso ha sido acompañado por la orientación exclusiva de la discusión conceptual al objetivo de la competitividad internacional. Otras metas, como la compensación social o el cambio ecológico de las estructuras, han sido subordinadas a esta meta principal. Aunque el gobierno federal finalmente optó por la consigna “la economía social de mercado con responsabilidad ecológica”, la práctica dista de responder a este lema. En vez de aprovechar los enfoques creativos para movilizar el potencial innovador y de aprendizaje que existe en la industria y en la sociedad, se pretende mejorar la competitividad a través de la eliminación de logros sociales y por la vía de la agudización de las disparidades. Se desperdician las posibilidades existentes para avanzar hacia un proceso de transformación estructural con orientación ecológica. Tal es así que iniciativas importantes de la política medioambiental, como en el ámbito la comunicación vial, cuya implementación temprana a mediano plazo podría brindar ventajas competitivas en el plano internacional, fracasan ante la resistencia de los intereses dominantes.

La política industrial padece de una falta de fuerza innovadora por parte de importantes actores políticos y sufre de una capacidad limitada de aprendizaje al interior de la sociedad. En este sentido, constituye un síntoma y es expresión de los problemas generales que tiene la sociedad hoy en día. La política industrial, tal como se practica a nivel de la Federación, provoca el deterioro de las bases económicas de la economía social de mercado. De modo distinto se presenta la situación a nivel regional y local, donde la política industrial se caracteriza por rasgos innovadores y una orientación al cambio. Es en este nivel donde existen las condiciones para que se funden las bases para el ajuste y la renovación del modelo de la economía social de mercado.

## **El Desarrollo y la Política Industrial en los Países en Vías de Desarrollo**

### *El Desarrollo Industrial en los Países en Vías de Desarrollo*

El proceso de desarrollo industrial ha transcurrido de maneras muy diferentes en los países en vías de desarrollo. Los notables éxitos en el este asiático han contrastado con el amplio fracaso de los proyectos de industrialización en los países africanos de la región subsahariana, mientras que en otras regiones se han observado tendencias cambiantes.

— Los países del este y sur-este de Asia (excluido Japón) han llegado a reunir un 10% de la creación industrial de valor a nivel mundial. Entre 1975 y 1994, esta región pudo aumentar su participación en la producción industrial mundial en un 4%.

- La participación de América Latina y el Caribe actualmente representa un 5,2%. Entre 1975 y 1994 se registró una caída del 1,3%.
- Para Africa del Norte y el sur-oeste asiático, se registra un 3,4%, luego del aumento de un 2,1% que estas regiones experimentaron en el período 1975-1994.
- El subcontinente de la India, en tanto, se adjudica un 1,4%, su participación subió 0,3% entre 1975 y 1994.
- Los países africanos de la región sub-sahariana apenas alcanzan un 0,3% de la producción industrial mundial; su participación decayó en 0,2% durante el período 1975-1994.

Un resumen de la distribución de la producción industrial por rubros no ofrece una visión acabada. No resulta sorprendente el hecho de que los países en vías de desarrollo tengan una presencia relativamente fuerte en los sectores “tradicionales”, como el procesamiento de alimentos, el sector textil y de confección, mientras que su participación en las industrias “intensivas en tecnología” sea mucho más baja. Lo que sí sorprende es su escasa participación en aquellos rubros donde algunos países en vías de desarrollo han obtenido muy buenos resultados y que presentan menos complicaciones para lograr una base de ventajas comparativas, por ejemplo el procesamiento de madera, la producción de muebles y de productos plásticos. Esta observación es aún más interesante si se considera que estos sectores son intensivos en mano de obra y que por principio no se caracterizan por altas barreras de acceso al mercado, lo cual podría favorecer a las PYME.

Entre los países relativamente exitosos, según el indicador de un crecimiento sostenido de las exportaciones de bienes manufacturados, se pueden identificar dos tipos: los con un aumento significativo de la productividad y un crecimiento consistente de los salarios reales y el resto que se caracteriza por un aumento insignificante de la productividad y una tendencia menos favorable en la evolución de los salarios reales. A primera vista, estas relaciones pueden confundir al observador: Entre las exportaciones y el desarrollo de la productividad no existe ninguna correlación. Las exportaciones y el desarrollo del empleo están positivamente correlacionados. Por lo tanto, tendencias positivas en el sector exportador no implican automáticamente un aumento del bienestar. Ello se logra sólo cuando el avance tecnológico (*upgrading*) se traduce en aumentos de productividad y, junto a ello, crea las condiciones para un incremento de los salarios reales.

Tabla 1  
Performance Desigual de los Países con Altas Tasas de Crecimiento de las Exportaciones

Países con Alto Crecimiento de la Productividad	Países con Bajo Crecimiento de la Productividad						
	Creci. de las I	Creci. de la C	Creci. de los S				
Corea	18,44	5,71	6,91	Turquía	20,32	1,90	2,17
China	9,90	4,50	3,66	Malasia	17,54	1,71	2,08
Indonesia	25,49	4,49	5,91	Chile	7,40	1,46	5,86
Pakistán	4,39	4,19	4,22	Brasil	15,09	1,09	4,26
Uruguay	7,69	3,88	0,88	Perú	13,49	0,17	-1,63
Tailandia	21,15	3,09	1,75	Venez.	10,21	-0,63	1,87
México	10,46	2,96	-0,84	Fiji	9,06	-0,79	0,53
Singapur	16,38	2,56	3,74	Filipin.	16,61	-0,87	-1,37
Barbados	10,54	2,20	0,88	Panamá	9,14	-0,90	0,60
La India	5,62	2,12	1,41	Marúe.	13,25	-1,54	-1,19
				Sri Lanka	22,42	-2,23	-0,33
				Tonga	13,51	-3,30	-3,76
				Mauric.	26,21	-3,77	-0,13
				Trinidad	4,52	-3,87	2,06

Fuente: Cooper (1995)

Otra correlación positiva se puede observar entre el éxito del desarrollo industrial, por un lado, y la participación y competitividad de las PYME, por el otro. En Corea del Sur y Taiwan, las PYME tienen una participación mucho mayor que sus pares en los países latinoamericanos de industrialización reciente con menor éxito. Adicionalmente, los dos ejemplos citados acá se destacan por cocientes sumamente favorables entre la incidencia de las PYME en el nivel del empleo y la creación de valor agregado. Eso significa que la brecha en términos de eficiencia entre las PYME y las grandes empresas está mucho menos acentuada que en los mencionados países latinoamericanos.

Tabla 2

**Participación de la PYMI (Menos de 100 Empleados) en el Empleo y en la Creación de Valor Agregado**

	(1) Empleo	(2) Creación de Valor Agregado	2 : 1
Corea del Sur (1990)*	61,7	44,3	0,72
Taiwan (1991)	56,5	40,9	0,72
Singapur (1983)	31,7	25,0	0,79
Malasia (1988)	23,4	17,1	0,73
Brasil	41,3	24,0	0,58
México	38,0	17,1	0,45
Chile (1984)	45,4	22,3	0,49
Colombia (1984)	34,8	17,4	0,50

\* = hasta 300 empleados.

Fuente: Tilman Altenburg, Die Klein- und Mittelindustrie der Entwicklungsländer im internationalen Wettbewerb (La Pequeña y Mediana Industria frente a la Competencia Internacional). Ms., DIE, Berlín 1996.

### *La Política Industrial en los Países en Vías de Desarrollo*

En el pasado, se han observado cuatro tipos diferentes de política industrial en los países en vías de desarrollo:

- una fuerte orientación de *performance* a la exportación, especialmente en el caso de los “cuatro tigres” del este asiático;
- la creación de un amplio sector industrial, incluyendo la industria pesada y de bienes de capital, sin un fuerte énfasis en el rendimiento en países con orientación al mercado interno (no se trata solamente de países grandes como México, Brasil, Argentina, Sudáfrica y la India, sino también una gran cantidad de países pequeños, como Uruguay y Zimbabwe);
- países con orientación al mercado interno, cuyo desarrollo industrial ha sido limitado a la creación de rubros de producción de bienes de consumo (por ejemplo, los países centroamericanos y muchos países africanos);
- los países más pobres con proyectos aislados financiados por la cooperación internacional para la creación de empresas industriales.

En la práctica de la política industrial se produjo un cambio profundo. Hasta los años setenta, el objetivo central de la política industrial en los países en vías de desarrollo consistía en la creación de una industria. A partir de los años ochenta, la mayoría de los países pertenecientes al segundo, tercero y cuarto grupo pretenden lograr el ajuste estructural de las industrias existentes.

### *La Política Industrial en los Países del Este Asiático*

10

La historia del desarrollo industrial en los países de industrialización reciente del este asiático, sobre todo la de Corea del Sur y Taiwan, está marcada por secuencias aceleradas de fases de sustitución de importaciones y fases de orientación exportadora. Detrás de altos muros arancelarios y barreras no-tarifarias se crearon y desarrollaron las nuevas industrias. Las prioridades fijadas por el Estado se reflejaban en la concesión dirigida de créditos subvencionados. El apoyo financiero era complementado por medidas que apuntaban a la ampliación de la base del capital humano y al fortalecimiento de la competencia tecnológica. Esta política de fomento dirigida era combinada con mecanismos que ejercían una presión permanente de rendimiento sobre las empresas. Diferencias importantes entre Corea del Sur y Taiwan radican en el rol que jugaron las empresas extranjeras y estatales. En el modelo coreano, los inversionistas extranjeros jugaron un papel marginal, mientras que en el caso taiwanés marcaron el desarrollo de algunos sectores (por ejemplo la industria electrónica). En Taiwan, las empresas estatales eran mucho más importantes que en Corea del Sur. Debido a la estructura del tejido empresarial, con una fuerte presencia de pequeñas empresas, el gobierno taiwanés no veía ninguna alternativa que permitiese a corto plazo la entrada en actividades industriales intensivas de escala. Una característica compartida por ambos países son las reformas agrarias que se realizaron en una etapa temprana del desarrollo y que llevaron a una relativa equidad en la distribución de los ingresos, además de generar una fuerte presión externa y de rendimiento, debido a los efectos inmediatos del conflicto sistémico.

<p align="center"><b>Tabla 3</b>  <b>Intervenciones de la Política Industrial en los Países de Industrialización Reciente</b></p>						
	<i>Mercados de Productos</i>	<i>Mercados de Insumos</i>	<i>Mercados de Capitales</i>	<i>Mercados Tecnológicos</i>	<i>Mercados para Fuerza de Trabajo</i>	<i>Inversiones Extranjeras</i>
<i>Intervenciones</i>	Protección general con subvenciones para la importación horizontal y fomento	Fomento de las PYMEs sobre la cantidad mínima de empresas de ingeniería e industria; incentivos para	Fortalecimiento de instituciones financieras de mercados de capitales;	Infraestructura MNCC de calidad); importación tecnológica para las PYMEs; incentivos para la difusión	Educación básica y formación profesional al interior del país	Fomento y facilidades para el comercio exterior; garantías y arbitraje
<i>Intervenciones</i>	Coordinación horizontal de estrategias indicativas; importaciones; subvenciones para la producción; el Estado define metas para las exportaciones; privilegios para las exportaciones	Fomento de <i>clusters</i> industriales para la coordinación de estrategias de industria a nivel local en determinadas áreas de capacidad de diseño e innovación	Concesión dirigida de créditos financieros especializadas en ramas industriales seleccionadas; subvencionados; concesiones de rendimientos; criterios de selección de mayor productividad	Fomento de las importaciones de tecnologías y servicios; metas para empresas de punta; proyectos nacionales de desarrollo; apoyo para la investigación en el ámbito tecnológico; institutos de investigación de alianzas tecnológicas	Calificaciones específicas y terciaria; infraestructura especializada; para detección de talento humano; formación en el extranjero; entrenamiento en materia de <i>brain-drain</i> (repatriación)	Selectividad en la autorización de Inversiones Extranjeras Directas (IED); restricciones determinadas actividades para incentivos y operación; rendimiento según áreas determinadas consorcios

Fuente: Lall (1995)



## Recuadro 2

### **El Debate sobre el Estudio del Banco Mundial “El Milagro Asiático” (“Asian Miracle”)**

Cuando el Banco Mundial publicó en 1993 el estudio “El Milagro del Este Asiático”, se agudizó la discusión sobre la relevancia de la política industrial para el éxito económico de la región. Los economistas del Banco Mundial encargados de elaborar dicha investigación estaban en una situación poco cómoda: no podían negar cabalmente el rol del Estado, puesto que habría sido ridículo. Pero tampoco podían declarar el papel del Estado como la variable decisiva, para no echar por tierra todos los documentos políticos y conceptos que se habían producido durante los últimos 15 años en su propia casa. La solución es un compromiso tibio: cualquiera que lea el resumen de la investigación, se preguntará al final cuál es el mensaje de los autores. La interpretación predominante por parte de los adherentes del Banco Mundial es la siguiente: el milagro económico del este asiático se explica en primer lugar por las condiciones macroeconómicas estables que se crearon en esos países. Parece cuestionable que las intervenciones selectivas hayan generado efectos positivos. En general, la política industrial ha sido dañina, los logros de especialización corresponden a la dotación de factores, y los efectos positivos se pueden comprobar solamente en el ámbito del fomento al sector exportador.

Esta interpretación ha provocado vastas reacciones críticas, que se refieren particularmente a los siguientes aspectos (*World Development*, N° 4/1994):

- Los autores subestiman el alcance que han tenido las intervenciones estatales; por intermedio de la concesión selectiva de créditos, eliminando los procesos de mercado.
- No consideran las instituciones sociales y mecanismos de control, sin los cuales no se podrían explicar elementos como la estabilidad macroeconómica y las inversiones estratégicas en las áreas de educación e infraestructura.
- Allí donde se necesita recurrir a conceptos de la teoría económica, el análisis del Banco Mundial se basa en la función neoclásica de la producción, que parte de supuestos que no se dan en la realidad (rendimientos constantes de escala, competencia perfecta, equilibrio a largo plazo con insumos variables).
- Los métodos empíricos aplicados son demasiado simples y llevan a resultados que divergen considerablemente de los de todas las otras investigaciones que se han hecho sobre el mismo tema (por ejemplo, el Banco Mundial sobrestima mucho la productividad total de los factores en Corea del Sur).

Conclusión: el estudio publicado por el Banco Mundial no logra refutar aquellas críticas contra la ortodoxia neoliberal que se refieren a la experiencia exitosa de los países del este asiático. Las intervenciones estatales masivas (y a menudo arbitrarias) representan un elemento central en el desarrollo de esta región.

### *La Política Industrial en Países con Orientación Exclusiva al Mercado Interno*

En el caso de las estrategias de industrialización basadas en la sustitución de importaciones aplicadas en América Latina y otras regiones, la protección de las nuevas industrias superaba lejos la presión para aumentar la competitividad. En América Latina, esta política empezó a aplicarse en el momento de la crisis de la economía mundial, cuando se desplomaron las exportaciones del continente y se desató un proceso espontáneo de industrialización para sustituir las importaciones que ya no llegaban. Recién después del término de la Segunda Guerra Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) adoptó la estrategia de sustitución de importaciones como concepto de desarrollo para los países latinoamericanos. En ese entonces, parecía improbable que los países en vías de desarrollo, sobre la base de exportaciones, se pudiesen integrar “activamente” en el mercado mundial, puesto que se esperaba un creciente deterioro de los términos de intercambio para las materias primas, y en el sector industrial el fundamento existente no era suficiente para poder aspirar a competir con los países industrializados. Sólo después de una amplia sustitución de importaciones, en cuyo marco también se generaría una competencia tecnológica, se podrían esperar exportaciones significativas de bienes industriales.

Sin embargo, ello no sucedió en la práctica la sustitución de importaciones no sentaba la base para los futuros éxitos en la exportación de bienes industriales. En cambio, sus problemas inmanentes atentaron contra el objetivo de la competitividad industrial. Estas dificultades, que llevaron al fracaso de la estrategia de sustitución de importaciones, se pueden resumir en cinco aspectos:

- Crisis de crecimiento: Aranceles elevados, múltiples barreras no-tarifarias y tipos de cambio sobrevaluados dificultaban las exportaciones, puesto que encarecían de manera directa (sobrevaluación, derechos de exportación) e indirecta (derechos de importación, falta de insumos extranjeros baratos) los bienes de exportación. La industria se veía limitada a los mercados internos que —en su mayoría— eran pequeños. De este modo, no se producían las ventajas de la producción en masa.
- Crisis de productividad: En las economías cerradas existía una falta de competencia interna y externa que impulsara la modernización productiva y el aumento de la eficiencia. En consecuencia, creció la brecha de productividad entre la competencia internacional y las industrias latinoamericanas. Lo que los conceptos teóricos denominaban el “crecimiento sucesivo hacia la integración en la economía mundial” nunca ocurrió.
- Crisis de la deuda externa: La estrategia de desarrollo causó problemas estructurales en las balanzas de pago. El sector industrial obtenía pocos ingresos en divisas, pero requería de importaciones de gran envergadura, en cuanto a insumos y bienes de capital. En la medida en que crecía el sector industrial, también aumentaba la demanda por divisas. Por lo tanto, el proceso de industrialización dependía de los ingresos de exportación provenientes del sector agrícola y de materias primas, así como de las importaciones de capital desde el extranjero. Este esquema no se pudo mantener después de la drástica caída de los precios de los bienes primarios y del inicio de la crisis de la deuda externa, a principios de los años ochenta.
- Crisis social: Los escasos incrementos de productividad restringían las posibilidades de aumentar los salarios reales y, de este modo, limitaban los potenciales internos de crecimiento. En consecuencia, las acentuadas disparidades sociales no podían superarse. Por otra parte, los excedentes disponibles para realizar inversiones eran tan limitados que los países dependían del ahorro extranjero.
- Crisis del Estado: El modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones sobrecargaba el Estado (a menudo administrativamente débil) con funciones de control, fomentaba una mentalidad de subvenciones en las empresas y acarrea problemas como la corrupción, el clientelismo y el déficit fiscal crónico que frecuentemente era financiado por medio de una inflación galopante.

En este contexto, cabe poner énfasis en dos aspectos. Primero: La estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones no es sinónimo de sustitución de importaciones en un sentido general, y tampoco es lo mismo que la protección de industrias infantiles. En cualquier proceso de industrialización, las etapas posteriores se caracterizan necesariamente por la sustitución de importaciones, y la protección de las industrias infantiles representa un instrumento esencial para ello. Sin embargo, en la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, éste era el objetivo central, y la protección de las industrias infantiles degeneraba en un instrumento permanente que les permitía a las empresas obtener rentas improductivas.

Segundo: El término de la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones no es idéntico al cambio hacia un modelo de industrialización únicamente orientado a las exportaciones. Aunque después del fin de la orientación exclusiva al mercado interno van en aumento las cuotas de ex e importaciones, no necesariamente tienen que alcanzar el mismo nivel como es habitual en los países de industrialización reciente del este asiático o en Alemania, que se mueve entre un 25% -35%. La meta de la política industrial no debería consistir en fijar una determinada cuota de exportaciones como objetivo que ha de ser logrado a toda costa (por ejemplo, por intermedio de subvenciones de gran envergadura), sino que se deberían fomentar los sectores y empresas con una cierta competitividad en el mercado, para aumentar gradualmente las exportaciones. Además, en muchos países anteriormente orientados al mercado interno, luego de una fase de turbulencias, se vuelve a

estabilizar el crecimiento interno y surgen múltiples nichos en el mercado nacional que pueden ser aprovechados por empresas nacionales especializadas.

### **Puntos de Partida para la Política Industrial en los Países en Vías de Desarrollo**

La idea central de los enfoques tradicionales de la política industrial aplicados en los países en vías de desarrollo consistía en la creación de un amplio sector industrial. En cambio, el paradigma nuevo de la política industrial se centra en el desarrollo de ventajas competitivas por medio de la especialización flexible. La matriz de entradas y salidas que les indicaban a los planificadores de la industrialización en que áreas se podían sustituir más importaciones, se ha vuelto obsoleta. En su lugar, se trata de identificar y reforzar las fortalezas y potencialidades de las empresas e instituciones y de su entorno.

Las posiciones de los países en la jerarquía de la economía mundial no son inamovibles.

Algunos países asiáticos, que se destacan por su gran capacidad estratégica y de gobernabilidad, en las últimas décadas han pasado por un proceso acelerado y dinámico de industrialización, alcanzando el nivel de desarrollo industrial de los países industrializados.

Al mismo tiempo, aquellos países de la OCDE que fracasan en la conformación de su espacio meso quedan atrás. Las exigencias que los mercados internacionales plantean a las sociedades son altas y van en aumento. Especialmente para los países en vías de desarrollo más pobres, parecen inalcanzables. No obstante, en todas las sociedades existen posibilidades para el desarrollo de los factores esenciales, de tal manera que es posible formular una estrategia que vaya más allá de los conceptos de estabilización macroeconómica, creando ventajas competitivas.

#### *Lineamientos Generales*

La nueva concepción de la política industrial comprende cuatro elementos:

- la introducción de nuevos conceptos de organización a nivel de empresas,
- la creación de redes empresariales para posibilitar efectos acumulativos de aprendizaje y compensar las ventajas de escala que tienen las PYME,
- el fomento de la articulación entre las empresas e instituciones especializadas de apoyo,
- el aprovechamiento de nuevos mecanismos políticos de control para la elaboración de estrategias tendientes a desarrollar las ventajas de especialización y las fortalezas del entorno (“competitividad sistémica”).

#### *Nuevos Conceptos de Organización a Nivel de las Empresas.*

Hoy en día, las empresas enfrentan nuevos desafíos que resultan de seis tendencias diferentes:

1. la fuerte globalización de la competencia en un creciente número de mercados de productos;
2. el crecimiento de la cantidad de competidores, debido a los retardados pero exitosos procesos de industrialización, así como los éxitos del ajuste estructural con fuerte énfasis en el sector exportador;
3. la diferenciación de la demanda;
4. ciclos cada vez más breves para la innovación de los productos;
5. la introducción de innovaciones radicales en el plano tecnológico y organizacional, así como

cambios profundos en los sistemas tecnológicos que redefinen las delimitaciones sectoriales, la superposición entre la técnica computarizada y las telecomunicaciones (telemática) o entre la mecánica y la electrónica (mecatrónica).

Tecnología es más que el *hard-ware*. Sería un gran error usar los dos términos como sinónimos. Una definición adecuada distingue entre los componentes técnicos (*hard-ware*), organización y conocimiento, así como los dos ámbitos de objetivos proceso y producto. Sólo la debida convergencia de los tres componentes posibilita la eficiencia al interior de la empresa.

Para hacer frente a los nuevos desafíos, las empresas tienen que reestructurar profundamente su organización, tanto internamente como en su entorno directo. Modificaciones de tamaño, que se pretendían introducir en el marco de los procesos de automatización y la creación de redes computarizadas en los ochenta (“automatización del taylorismo”), no son suficientes. Para aumentar al mismo tiempo la eficiencia, flexibilidad, calidad y velocidad de reacción, se requiere de una combinación creativa de innovaciones organizacionales, sociales y tecnológicas:

- El punto de partida para un incremento significativo de la capacidad competitiva es la introducción de innovaciones en la organización de la empresa. Conforme al nivel de desarrollo alcanzado por la empresa, el término innovación puede tener diferentes significados. Para firmas que ya son relativamente competitivas, se trata de romper con estructuras anticuadas, obstáculos en la comunicación entre diferentes departamentos, demasiados niveles jerárquicos, centralización de las decisiones. Al igual que en la experiencia de los países industrializados, se pretende implantar el esquema de “producción flexible” (“*lean-production*”) que se basa en transformaciones de gran envergadura en tres áreas: organización de la producción (reducción de los tiempos de producción y almacenamiento), organización del desarrollo del producto (organización paralela de los diferentes pasos del desarrollo y la re-integración de desarrollo, producción y comercialización); organización de las relaciones con los proveedores (reducción de la profundidad productiva, redes justo a tiempo). La creciente presión competitiva obliga a las empresas que, a pesar de su escasa eficiencia, podían crecer bajo la protección de las restricciones comerciales, tanto a una reorganización profunda como a la introducción inédita de instrumentos sistemáticos de gestión. Estas empresas típicamente no disponen de una gestión de calidad y tampoco de una transparencia de costos.
  - Innovaciones sociales (la reducción de niveles de jerarquía, traspaso de poder de decisión al nivel operativo) constituyen condiciones para el funcionamiento de los nuevos conceptos de organización. Los nuevos conceptos de calidad superan la separación entre producción y control de calidad (son los mismos trabajadores los responsables por controlar la calidad de sus productos). La meta que se persigue con estos nuevos conceptos consiste en la creación de una “empresa con capacidad de aprendizaje” donde se movilicen los potenciales creativos de los empleados en todos los niveles de la jerarquía. Para la mayoría de las empresas en los países en vías de desarrollo, que son familiares y se caracterizan por un paternalismo en sus relaciones laborales, este cambio resulta especialmente difícil.
  - Es la reorganización la que, frecuentemente, genera las condiciones para la utilización del nuevo *hard-ware* computarizado. La utilidad de su introducción debe evaluarse críticamente para cada caso en particular, puesto que a menudo se sobrestima el potencial real de flexibilidad de las máquinas “flexibles”, se subestiman los costos de mantención e instalación y se obvian los costos indirectos.
- Los ejemplos exitosos de países tan distintos como Brasil, Zimbabwe y la India demuestran que tal estrategia también es aplicable en los países en vías de desarrollo, aunque se deben

superar varios escollos. Pero la suposición de que los conceptos “japoneses” de producción son solamente válidos para el contexto cultural específico de Japón, ha sido refutada. Los efectos de la difusión de nuevos conceptos de organización sobre las PYME son diversos. Por un lado, se evalúa de otra manera los efectos de economías de escala: ya no se trata más de la producción en masa de productos idénticos, sino de una producción flexible y diferenciada, entonces se eliminan las barreras de acceso para las PYME. La relevancia de los efectos de economías de escala (“*economies of scale*”) decrece para abrir paso al concepto de los efectos de economías de alcance (“*economies of scope*”). Cabe hacer hincapié en que este concepto no pretende que máquinas computarizadas automaticen eficientemente a las empresas de menor tamaño, como se argumentaba desde hace algunos años. El objetivo de la automatización ha perdido importancia en relación al de aumentar la flexibilidad y la calidad, puesto que un alto grado de automatización puede resultar contraproducente para el logro de este último objetivo. Las PYME tienen menos dificultades para implantar los nuevos conceptos de organización, dada su estructura menos vertical y su división del trabajo menos avanzada.

Por otro lado, la difusión de nuevos esquemas de organización contribuye a la flexibilización y descentralización de las grandes empresas. Las grandes compañías intentan organizarse internamente como un tejido de empresas de menor tamaño, para poder aprovechar las ventajas de flexibilidad que estas últimas poseen. Al mismo tiempo, mantienen sus ventajas en los ámbitos de financiamiento, investigación y desarrollo, así como comercialización. De este modo, las grandes empresas descentralizadas se convierten en una competencia peligrosa para las PYME, que sólo pueden sobrevivir en la medida en que sean capaces de seguir desarrollando sus ventajas (flexibilidad, rapidez, agilidad) y aumentar su capacidad innovadora.

### Recuadro 3

#### **Aspectos Importantes para Medidas de la Política Industrial que Apuntan al Fortalecimiento de las Empresas**

No opte solamente por la introducción de *hard-ware* tecnológico. La tentación es grande, puesto que resulta más fácil instalar máquinas nuevas que introducir nuevos esquemas de organización. Sin embargo, las nuevas máquinas por sí solas no aumentan la competitividad. Por otro lado, la reorganización profunda de los procesos al interior de la empresa, sin instalar ni una sola máquina nueva, puede aumentar significativamente la competitividad, mediante la reducción de los tiempos de producción y almacenamiento en la empresa y de los costos de repaso debido a fallas de calidad.

Informe a los empresarios acerca de las posibilidades de innovaciones organizacionales, sociales y tecnológicas. Organice visitas en empresas pioneras en el interior y en el extranjero. De este modo, las empresas aceptarán con mayor facilidad que es necesario modificar las estructuras de control y poder en su interior, para fortalecer la competitividad.

Tome en consideración las diferentes alternativas para la implementación de nuevos conceptos de organización, de acuerdo al estado de desarrollo de las empresas. En compañías con menor capacidad competitiva, la reorganización pasa por medidas de calificación en todos los niveles. En cambio, en aquellas empresas que ya disponen de una cierta capacidad competitiva, instrumentos como el *benchmarking*, es decir, la comparación sistemática de la propia evolución con la de otras empresas, pueden dar pistas sobre puntos neurálgicos. Aliente la elaboración de varios programas alternativos que respondan a los problemas específicos de los distintos tipos de empresas.

### Recuadro 4

#### **Nuevos Conceptos de Producción: El Ejemplo de Brasil**

La introducción de líneas de producción flexibles no constituye un fenómeno limitado a los países industrializados avanzados. También empresas en países tan diferentes como Jamaica, Zimbabue y la India han introducido exitosamente los conceptos “japoneses” de producción. En este contexto, se destaca Brasil, donde las empresas, después del término de la orientación al mercado interno, están expuestas a una fuerte presión por aumentar su competitividad.

Nuevos conceptos de organización son introducidos en dos ámbitos:

1. Garantía de calidad. Para ello, se dispone de los siguientes instrumentos:

- control estadístico del proceso;
- aumentar la conciencia de calidad en los trabajadores y empleados;
- círculos de calidad;
- traspaso de la responsabilidad por la garantía de calidad a los trabajadores.

2. Mecanismo interno de *justo a tiempo*. Los puntos de partida son:

- *kanban*, es decir métodos para la reducción del capital activo circulante;
- reducción de los lotes de producción;
- modificaciones en el diseño del proceso productivo;
- introducción del mantenimiento preventivo.

¿Cómo introducen las empresas estos nuevos conceptos de organización? Se pueden identificar cinco elementos estratégicos:

- Se aplican selectivamente algunos conceptos del conjunto de métodos japoneses de gestión que, en el transcurso del tiempo, se van recomponiendo a una estrategia nueva;
- ensayo y error, es decir, las empresas aprenden intensivamente de sus propias experiencias;
- aplicación parcial, es decir, los nuevos procedimientos son implementados (por lo menos, en un inicio) sólo en algunas áreas específicas de la empresa;
- implementación vertical, es decir, los trabajadores no participan de la planificación de un nuevo concepto organizacional;
- con medidas complementarias, es decir, ligado a incentivos materiales para los trabajadores.

¿Cuáles son los problemas que las empresas enfrentan al introducir los nuevos conceptos de organización?

- una cultura al interior de la empresa que es hostil frente a innovaciones;
- una actitud escéptica y arrogante por parte de muchos gerentes que a menudo no tienen conciencia de la escasa competitividad de su empresa;
- resistencia por parte de los trabajadores, sobre todo cuando no reciben a tiempo informaciones acerca de los cambios planificados;
- resistencia en los mandos medios de la gerencia, que frecuentemente se vuelven obsoletos a medida que se eliminan niveles jerárquicos;
- carencias de calificación;
- perspectivas inadecuadas de carrera profesional, especialmente cuando se reclutan a trabajadores y empleados bien calificados;
- una sobreoferta de propuestas por parte de la planta para introducir mejoras que no pueden ser consideradas a corto plazo;
- costos, incluso en caso de medidas meramente organizacionales, puesto que se ocasionan interrupciones en la producción y porque los efectos del aprendizaje se generan sólo después de un cierto tiempo.

## 2. Redes Empresariales

Las empresas competitivas están integradas en redes, con sus proveedores y clientes, pero a menudo también con sus competidores y otras empresas vecinas. La integración en redes puede compensar desventajas derivadas de tamaño. Especialmente las redes empresariales más funcionales, se caracterizan por el conjunto de relaciones de competencia y cooperación.

**Tamaño *versus* soledad:** Según el punto de vista tradicional, el tamaño reducido es considerado como un problema esencial para la industrialización en países en vías de desarrollo. Pequeñas empresas quedan por debajo del tamaño mínimo para ser eficientes técnica y económicamente, sufren de desventajas relativas en el acceso al crédito, enfrentan dificultades para entrar en los mercados de exportación, etc. Sin embargo, la experiencia indica que el fomento centrado en la creación de empresas de mayor tamaño acarrea problemas muy serios. Solamente en Corea del Sur tuvo éxito esta estrategia. En los otros casos, particularmente en aquellos países que optaron por una política de sustitución de importaciones, las empresas de mayor tamaño han demostrado una tendencia hacia la excesiva integración vertical y una diversificación horizontal, debilidades en cuanto a las exportaciones, aversión al riesgo y una estrategia defensiva en el ámbito tecnológico.

Además, frecuentemente pudieron conseguir una posición de hegemonía en los mercados. Al igual que en los países industrializados, en algunos en vías de desarrollo se ha observado que *clusters* y redes empresariales conformadas por pequeñas y medianas empresas pueden desarrollar la capacidad para ser competitivas y entrar en los mercados de exportación. De ahí que se sustituya la dicotomía “grande vs. pequeño” por “integrado en red vs. solitario”.

Los términos, que se emplean en este ámbito, no son completamente claros. Los *clusters* se refieren al aspecto de la concentración territorial de las empresas pero un *cluster* no necesariamente representa una red (frecuentemente existen los problemas de desconfianza y fuertes rivalidades entre las empresas). En el caso contrario, no todas las redes empresariales están territorialmente concentradas. Por ejemplo, las redes de empresas familiares chinas se extienden frecuentemente por varios países. Cuando convergen los dos factores concentración territorial e integración en red, se habla de distritos industriales, basándose en las experiencias hechas en Italia que se han discutido ampliamente desde los años ochenta. Pequeñas y medianas empresas integradas en red al interior de un distrito industrial: Los distritos industriales demuestran las siguientes características:

- especialización sectorial;
- predominio de pequeñas y medianas empresas;
- marcada división de trabajo entre empresas territorialmente concentradas, que forma el fundamento para un tejido articulado de relaciones con proveedores;
- una fuerte especialización de productos de las empresas que estimula la acumulación de conocimiento específico;
- una competencia intensiva que, en primer lugar, no se disputa en el ámbito de los precios, sino en el de las innovaciones;
- una red funcional de información en la que se difunden rápidamente los antecedentes correspondientes a mercados, nuevos métodos y técnicas de producción, nuevos insumos, etc. En este contexto, las instituciones colectivas desempeñan un rol importante;
- alto nivel de calificación de los trabajadores, resultado de la educación formal y de la transferencia de conocimientos entre las generaciones;
- una base sociocultural para relaciones de confianza entre las empresas, así como entre ellas y los trabajadores calificados;
- un rol activo de actores públicos a nivel regional y comunal que fortalece la capacidad innovadora de las empresas.

Acorde con esta visión, una característica constitutiva de los distritos industriales consiste en la falta de jerarquías pronunciadas entre las empresas. No existe ninguna empresa grande que estructure activamente el distrito. No obstante, esta situación no necesariamente se mantendrá a largo plazo. Un distrito no constituye un fenómeno estático, y en el transcurso del tiempo sucede frecuentemente que las empresas que se destacan por sus éxitos comerciales crecen tanto que dejan de ser de menor tamaño.

Detrás del interés por los distritos industriales se encuentra la experiencia que también pequeñas y medianas empresas pueden alcanzar y mantener una competitividad internacional. Ello cobra aún más relevancia al observar que estas empresas, en el pasado, han proporcionado la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo. Por lo tanto, los distritos industriales pueden tener el potencial para resolver el dilema entre la competitividad y el gran tamaño de las empresas, con un estancamiento en el número de personas empleadas. En los distritos industriales, las pequeñas y medianas empresas, por intermedio de la conformación de redes, pueden compensar sus desventajas relacionadas con su tamaño reducido, para así alcanzar ventajas de economía de escala y de alcance. En este sentido, Schmitz (1995) introdujo el término eficiencia colectiva (“*collective efficiency*”). La competitividad de los distritos industriales depende fuertemente de la difusión rápida de innovaciones incrementales, que frecuentemente fueron realizadas al interior del distrito. Por otro lado, en los distritos se realizan muy pocas innovaciones radicales, debido al tamaño reducido de las empresas y su capacidad limitada para realizar actividades en el ámbito de investigación y desarrollo de manera sistemática. Por lo general, su difusión requiere de la existencia de institutos tecnológicos u otras instituciones (en su mayoría públicas) que presten

un servicio de asesoría a los usuarios, en el marco de la adquisición y aplicación de, por ejemplo, maquinaria con componentes microelectrónicos. El potencial para la formación de una competencia tecnológica depende de la capacidad de las empresas y de la existencia de instituciones de apoyo.

Competencia y cooperación: Aparte de la concentración territorial y la especialización sectorial, los distritos industriales se caracterizan por un clima industrial específico y una relación indivisible entre las esferas económica y social. Estos elementos constituyen la relación específica entre competencia y cooperación. Aunque la rivalidad entre las empresas locales es marcada, no conduce a una suerte de competencia ruinosa. Las relaciones interempresariales forman parte de un extenso tejido social que genera lazos de confianza recíproca. Ello representa el fundamento para relaciones de cooperación que sanciona no solamente económica sino socialmente cualquier tipo de conducta oportunista.

Consecuencias para la política industrial: Los distritos industriales nacieron en un contexto histórico específico. No se conocen casos donde se hubiesen creado distritos industriales por intermedio de intervenciones activas de la política. No obstante, la afirmación de que los distritos industriales solamente pueden surgir sobre la base de tradiciones seculares, parece algo exagerada. Existen factores que facilitan la transformación de industrias concentradas territorialmente en distritos industriales. Los actores privados, que estimulan consciente o inconscientemente la formación de redes interempresariales, juegan un rol importante, por ejemplo en el caso de agentes de exportación o compañías de comercio que contratan solamente a empresas insertadas en consorcios. Por otra parte, también las grandes empresas pueden asumir un rol relevante cuando reducen la profundidad de su producción.

Las medidas que apuntan a fomentar la creación de redes interempresariales deberían considerar tres aspectos esenciales: la orientación a las necesidades de los clientes, el aspecto colectivo y el acumulativo. El punto de partida para el apoyo y la reestructuración de empresas siempre deberían ser los clientes con sus demandas articuladas. Las medidas orientadas a la oferta casi nunca son eficaces ni generan efectos sostenibles. Los instrumentos de apoyo no deberían ir dirigidos a empresas en particular, sino a grupos de empresas. Los procesos de aprendizaje compartidos pueden generar efectos acumulativos sobre el desarrollo de la competitividad.

La política de fomento orientada a los tres aspectos anteriormente señalados se diferencia de medidas que pretenden fortalecer de manera dirigida a empresas en particular, en el sentido de “seleccionar a los ganadores” (“*picking the winners*”) o con la esperanza que se produzcan efectos de imitación. Bajo ciertas circunstancias, como cuando las empresas en general son muy débiles o existen grandes obstáculos para la formación de redes (falta de concentración territorial, infraestructura deficiente, marcada desconfianza entre las empresas), tales medidas pueden ser aconsejables. Sin embargo, una vez que se hayan superado estos problemas, las medidas que apuntan al fortalecimiento de empresas en particular corren el riesgo de fomentar la soledad.

El fortalecimiento de regiones *versus* política regional de corte tradicional

Los procesos dinámicos de industrialización se producen gracias a la estrecha interacción de las empresas entre sí, así como entre éstas y su entorno de apoyo. Es en este ámbito donde en los países en vías de desarrollo se observan desventajas, por dos razones. Por una parte, es una característica propia de los procesos retardados de industrialización que una estructura de instituciones de apoyo y de empresas proveedoras competitivas y especializadas se va formando sólo lentamente, de tal manera que para las grandes empresas permanecen por mucho tiempo los incentivos para aspirar a la máxima profundidad posible en sus procesos de producción. Cargas fiscales, que desalientan las transacciones interempresariales que podrían contribuir a reducir la profundidad productiva, generan efectos fatales.



Por otra parte, la política regional del Estado tradicionalmente ha pretendido distribuir equitativamente las empresas industriales en el territorio nacional. Ello, en algunos casos, ha provocado que en ningún lugar hayan surgido aglomerados industriales realmente competitivos. El Estado, por intermedio de incentivos para el traslado a otras regiones, ha debilitado a las regiones industriales existentes, sin que se hayan creado otras industrias territorialmente concentradas. Este tipo de política regional es contraproducente pero se puede eliminar sólo cuando se asumen elevados costos políticos. Apoyos financieros a regiones rezagadas para asegurar respaldo político constituyen un fenómeno ampliamente difundido.

No obstante lo anterior, en muchos países en vías de desarrollo han existido aglomerados industriales que se han asemejado en varios aspectos al modelo de los distritos industriales. Sin embargo, en muchas ocasiones prevalece el aspecto de la concentración territorial por sobre el de las relaciones sociales. Aunque las empresas comparten un espacio común, persiste la desconfianza entre ellas, existen muy pocos lazos de cooperación y prácticamente no hay ningún flujo de información.

Sin embargo, cabe reconocer que la política enfrenta varios problemas en sus intentos de fortalecer las relaciones al interior de la red industrial. Particularmente en la etapa de reorientación, al término de una estrategia centrada en el mercado interior, existe el gran peligro que los “nuevos empresarios” demuestren una pronunciada actitud de escepticismo frente a cualquier actividad de carácter colectivo, aún mayor cuando está involucrado el Estado. Incluso la creación de infraestructura básica, por ejemplo en el ámbito de la formación profesional, puede generar resistencia, como lo demuestra la experiencia chilena. Pero una política orientada a la creación de redes sólo puede tener éxito cuando los principales actores estén convencidos de las virtudes de redes industriales. Ello implica la necesidad de realizar un trabajo intenso de convencimiento por parte de los actores públicos y de las asociaciones de “vanguardia”.

## Recuadro 5

### Competitividad por Intermedio de la Formación de Redes. Emprendedores Chinos

La empresa familiar integrada en redes interempresariales forma la base para el dinamismo que caracteriza a las personas de origen chino que viven fuera de la República Popular, por ejemplo en Taiwan, Hong Kong y Singapur. Pero también en los países del este asiático, en Norteamérica y Europa existen minorías chinas relativamente grandes. Se estima el número total de personas de origen chino residentes en el extranjero en aproximadamente 55 millones. Su producto bruto supera los quinientos mil millones de dólares, y sus activos acumulados alcanzan a casi dos billones de dólares (es decir, supera los activos de toda la República Popular de China y dos tercios del valor de Japón).

Las características más importantes de estas empresas son:

- La mayoría son pequeñas, tienen una estructura organizacional sencilla y están especializadas en la producción de un bien o la atención a un segmento del mercado.
- Las empresas están centralizadas, es decir, el dueño decide sobre todos los asuntos importantes. Existe una estrecha relación entre propiedad, control y estructura familiar. Una gestión profesionalizada representa la excepción.
- La cultura organizacional está marcada por el paternalismo, la lealtad de los empleados es escasa, la fluctuación alta.
- La preocupación por la eficiencia de los costos y el uso óptimo de los recursos financieros es grande.
- Las relaciones con el entorno están estructuradas como una red sobre la base de relaciones personales.
- Las empresas están estrechamente vinculadas, si bien de manera informal, con sus proveedores y comercializadoras.
- Disponen de poca capacidad para establecer una fuerte presencia en el mercado.
- Su flexibilidad y la capacidad de actuar estratégicamente son altas.

El punto de partida para la formación de una red interempresarial radica en la posibilidad de establecer una relación social específica basada en determinados factores que comprometa a ambas partes de manera recíproca (en chino *guanxi*; es por ello que las empresas son denominadas *guanxiqije*). Los factores se vinculan con lazos familiares en un sentido muy amplio (por ejemplo, se supone un parentesco incluso en caso de buenos amigos de familiares lejanos), la proveniencia regional compartida, experiencias compartidas en los ámbitos de educación y trabajo, así como relaciones entre maestros y alumnos.

Estos factores sociales forman la base para relaciones de confianza, siendo esta, tal como lo señala la literatura reciente que trata el tema de las redes interempresariales, el elemento crucial sin el cual las redes no podrían funcionar.

Esta estrategia estimula el ser emprendedor, pero castiga el comportamiento inefectivo u oportunista. Los costos de entrada son bajos, por ejemplo porque resulta fácil, al interior de la red familiar, movilizar conocimiento o capital y establecer relaciones de proveedores. En cambio, los costos de salida (debido a una gestión ineficiente de la empresa y, con mayor razón, en caso de un comportamiento oportunista) son muy elevados, puesto que se originan no solamente costos económicos, sino también sociales: la pérdida de estatus, descenso social o incluso la proscripción social.

No son solamente las condiciones ya dadas las que facilitan la formación de redes interempresariales. El sistema se caracteriza por un alto grado de capacidad emprendedora. Empleados se hacen independientes y son integrados en la red, es decir, sus antiguos patrones les proporcionan capital, y en ocasiones ellos incluso llegan a convertirse en socios de los *guanxiquije* creados. Es por ello que el tipo de crecimiento de las empresas chinas es diferente al de las empresas occidentales: los *guanxiquije* no crecen en términos de tamaño, sino que aumenta la cantidad de empresas. Lo que crece, entonces, es la red interempresarial que fácilmente puede superar el volumen de venta de una gran empresa.

### 3. La Interacción entre la Empresa y el Entorno de Apoyo

Zonas industriales funcionales se destacan por la existencia de un *espacio meso* desarrollado, es decir, de un entorno diferenciado en función de las necesidades de las empresas (véase recuadro 6). En el caso ideal, las *instituciones meso* responden al perfil de especialización de las empresas y actúan coordinadamente con ellas.

Michael Porter, cuya investigación “Las Ventajas Competitivas de las Naciones” ha incidido fuertemente en la discusión sobre la competitividad industrial, elaboró un modelo heurístico para la diferenciación de las diversas etapas del desarrollo industrial y de sus correspondientes necesidades respecto del espacio meso. De acuerdo con Porter, la competitividad puede basarse en factores básicos, factores avanzados y factores especializados. Los factores básicos son, por ejemplo, recursos naturales, tierra y mano de obra no o semi-calificada. La mayoría de los países en vías de desarrollo se encuentra en una fase del desarrollo determinado por los factores de la producción (*factor driven*) en la que la competitividad depende del aprovechamiento de las ventajas competitivas naturales. En esta etapa, no se requiere de un volumen alto de inversiones en el entorno empresarial: “*Basic factors are passively inherited, or their creation requires relatively modest or unsophisticated private and social investment*” (Porter 1990, página 81: “Los factores básicos son heredados en forma pasiva, o su creación requiere de una inversión privada y social relativamente modesta o poco sofisticada”). Por lo tanto, en esta etapa la competitividad depende fuertemente de la eficiencia de las empresas en particular. En esta “fase de entrada” en el proceso de la formación de ventajas competitivas, las economías están sujetas a las fluctuaciones de los precios en el mercado mundial y reaccionan sensiblemente a las fluctuaciones de los tipos de cambio.

#### Recuadro 6

### **Políticas Selectivas y Factores Especializados: ¿Qué Instituciones y Orientaciones Conforman el Espacio Meso?**

Porter define como factores avanzados la infraestructura básica, tanto material como inmaterial, los sistemas de transporte y comunicación vial, un sistema de educación funcional, estructuras de comunicación, la creación de institutos de investigación y desarrollo, escuelas para ingenieros, etc. En el marco de la transición de la primera fase del desarrollo hacia esta etapa determinada por las inversiones (*investment driven*), se requiere de un alto volumen de inversiones en el entorno empresarial. Frecuentemente, los factores avanzados se basan en los factores básicos. Ello ocurre cuando, por ejemplo, en el marco de la transición de la exportación de materias primas hacia el procesamiento de las materias primas, surge la necesidad de realizar inversiones en centros de capacitación o en mejores sistemas de transporte. Es en esta etapa del desarrollo en que se sientan los fundamentos para una competitividad sostenible en el tiempo. Se va formando una infraestructura moderna, a nivel de las empresas se desarrolla paulatinamente la capacidad de seleccionar, aplicar y perfeccionar tecnología de acuerdo a las propias

necesidades. Las empresas todavía compiten por segmentos sensibles de precio en el mercado mundial, y frente a fluctuaciones reaccionan con ajustes de precios y cantidades, puesto que no están en condiciones para actuar activamente, por ejemplo mediante innovaciones en sus productos, en la economía mundial. En esta etapa del desarrollo se encuentran, según Porter, países como Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong, Brasil y España.

La tercera etapa determinada por la innovación (innovation driven) se caracteriza por la cristalización de factores especializados. En esta fase, en la que se encuentra la mayoría de los países de la OCDE, se producen ventajas competitivas fundamentadas estructural y sistémicamente que sólo difícilmente pueden ser imitadas por los competidores. La disponibilidad de fuerza laboral con educación superior y universitaria, en este segmento de la competencia, por sí sola no implica contar con ventajas competitivas frente a los competidores inmediatos. Factores altamente especializados, que dan cuenta de las exigencias específicas de un cluster, como por ejemplo un instituto de investigación especializado en óptica de precisión o un fondo de capital de riesgo para financiar a empresas de soft-ware, determinan la capacidad competitiva. Porter cita el ejemplo de Dinamarca, donde dos hospitales se han especializado en el diagnóstico y el tratamiento de la diabetes, así como en la investigación sobre este tema. Gracias a la base de experiencias acumuladas, Dinamarca mantiene su posición de líder internacional en las exportaciones de insulina. De manera similar, el éxito de las exportaciones de flores de Holanda se debe a la existencia de instituciones de investigación destacadas que tratan los temas del cultivo, la congelación y el envío de las plantas.

Según Porter, los factores especializados se generan particularmente en empresas que están integradas en clusters (ventajas competitivas propias del cluster). Estos factores modifican considerablemente la posición competitiva en el mercado mundial, en relación a las dos primeras etapas de desarrollo. Mientras que los factores básicos y avanzados pueden registrarse en muchos países que están expuestos a una fuerte competencia por la vía de los precios, las ventajas competitivas de la tercera etapa se deben principalmente a factores sistémicos que no están relacionados con los precios. Producción de calidad, innovaciones permanentes y rápidas de los productos y procesos, capacidades sofisticadas de investigación y desarrollo, conocimientos detallados rápidamente disponibles y conocimientos específicos que están incorporados en el ámbito de investigación y desarrollo, así como la capacidad de una difusión rápida de información son ventajas generadas a partir de la existencia de empresas eficientes que refuerzan su capacidad innovadora por medio del intercambio continuo con otras empresas e instituciones. El cluster pasa a constituir la base para la formación de la capacidad competitiva sistémica: "... national advantage arises when the system is unique. The entire system is difficult and time-consuming to duplicate" (op. cit., página 147: "... las ventajas nacionales se generan cuando el sistema es único. Es difícil y requiere de mucho tiempo replicar un sistema entero").

Porter hace hincapié en que no existe ninguna receta para obtener el éxito económico. Identifica varios estilos nacionales de desarrollo que dependerían de relaciones sociales históricamente establecidas, de instituciones y de esquemas políticos de regulación. Porter atribuye el proceso de la creación de factores y la formación de clusters en Japón a iniciativas privadas, mientras que en Suecia el sector público impulsó este desarrollo. En cambio, en Italia dominaban - también en el marco de la formación de los clusters dinámicos - los canales informales de información y los nexos familiares.

Es evidente que "few factors of production are truly inherited by a nation. Most must be developed over time through investment..." (op. cit., página 77: "... pocos factores de producción son realmente heredados por una nación. La mayoría de ellos han de ser desarrollados durante mucho tiempo y por intermedio de inversiones ..."). Por lo tanto, la clave del éxito está en la creación de los factores, mientras que una dotación favorable de recursos puede manifestarse rápidamente como un obstáculo para el desarrollo dinámico: "In a narrow conception of international competition, competitive advantages result from factor abundance ... In Actual competition, however, the abundance or low cost of a factor often leads to its inefficient deployment. In contrast, disadvantages in basic factors, such as labor shortages, lack of domestic raw materials, or a harsh climate, create pressures to innovate around them" (op. cit., página 92: "En el marco de una concepción estrecha de la competencia internacional, las ventajas competitivas se deben a la abundancia de los factores ... En el esquema real de competencia, sin embargo, la abundancia o el bajo costo de un factor a menudo conducen a su uso ineficiente. En cambio, desventajas relacionadas con los factores básicos, como la escasez de mano de obra, falta de materias primas domésticas o condiciones climáticas adversas, crean una presión para introducir innovaciones que permitan revertirlas."). Ejemplos que confirman esta visión son, por un lado, el éxito de economías tan escasamente dotadas de materias primas como las de Corea del Sur y Taiwan y, por el otro, el estancamiento durante un largo período de tiempo en Argentina con su abundancia de materias primas, que siempre ha podido confiar en opciones suaves.

Por lo demás, cabe señalar que Porter supone que un proceso exitoso de creación de factores solamente es posible bajo la condición de que se limite a pocos sectores. Por lo tanto, también en el ámbito de la política estatal de infraestructura, se requiere de una especialización y de la definición de prioridades.

## **Instituciones Meso de Tecnología y la Relación de Tensión entre la Ciencia y la Técnica**

Una de las políticas meso de especial relevancia es la política tecnológica, puesto que la competencia tecnológica y la capacidad innovadora forman la base de la competitividad industrial. En los países en vías de desarrollo, la política tecnológica frecuentemente se ha basado en el supuesto de que un sistema funcional de la ciencias es condición esencial para el desarrollo social y específicamente para un proceso exitoso de industrialización. Este supuesto merece un análisis: sobre todo en países en vías de desarrollo, los resultados de la

investigación científica aplicada no se incorporan automáticamente a la esfera de la producción industrial. Las decisiones de inversión de las empresas industriales dependen de incentivos económicos y no de las potencialidades científicamente producidas. La aplicación práctica de los resultados de la ciencia requiere de los esfuerzos sistemáticos por parte de los científicos y del Estado. Ello implica la creación de estructuras de incentivos en instituciones de investigación que contribuyan a que los científicos busquen la articulación con las empresas.

Pero incluso si se logra este objetivo, en la mayoría de los casos el aporte de un sistema nacional de ciencias a la industrialización retardada será limitado. Aquellas empresas industriales que —particularmente en el ámbito del *hard-ware*— tienden a aplicar tecnologías maduras (es decir, la gran mayoría de las empresas industriales en los países en vías de desarrollo), normalmente no se ven enfrentadas con problemas que requieran de soluciones científicas. En cambio, encaran problemas cuyas soluciones dependen de gerentes, ingenieros, técnicos y trabajadores calificados. En algunos casos, recurren a la ayuda de asesores externos que provienen de institutos tecnológicos con una fuerte orientación aplicativa o de empresas consultoras.

De ahí que una de las funciones principales del sistema de las ciencias, en el marco del proceso de industrialización retardada, consista en la formación de ingenieros y técnicos que dispongan de una base sólida de conocimientos científicos básicos. En esta área, las exigencias en términos de cantidad serán mucho mayores que respecto de la formación de científicos propiamente tales. Es por ello que parece recomendable que los países que persiguen un proyecto de industrialización retardada pongan mucho énfasis en la creación de universidades técnicas y de escuelas técnicas superiores.

Por otra parte, es aconsejable que la investigación básica y la orientada a la aplicación industrial se concentren en pocas áreas en las que el país tenga perspectivas de obtener ventajas competitivas. Incluso en este contexto, la función de la ciencias consiste no tanto en hacer grandes inventos, sino que en obtener resultados sólidos que permitan el acceso de los científicos nacionales a las redes internacionales de investigación. De esta manera, se facilita la transferencia de los resultados de investigación al interior de la comunidad científica mundial.

### **El fomento de industrias nuevas *versus*. el fomento de innovaciones en industrias ya existentes**

El cambio tecnológico radical no solamente hace surgir a industrias nuevas, también conduce a la reestructuración de los sectores con larga trayectoria. La industria de relojes representa un buen ejemplo que demuestra como el cambio tecnológico profundo modifica radicalmente un producto conocido desde hace mucho tiempo, así como el modo de su producción, provocando a la vez una amplia transformación de la estructura de los oferentes. Ventanillas de oportunidades (“*windows de opportunity*”) no se abren sólo en industrias completamente nuevas, sino también en ramas supuestamente antiguas. En los países en vías de desarrollo avanzados, la política tecnológica puede estimular y apoyar a actores emprendedores en las nuevas ramas industriales. Sin embargo, sería un error creer que la política de tecnología de punta se agota en la creación de una industria de computadores. Las ventanillas de oportunidad para avances de eficiencia y calidad, así como para productos nuevos, también se abren mediante la aplicación de nuevos esquemas organizacionales en la industria textil, el uso de la microelectrónica en juguetes o la utilización de la nueva biotecnología en el procesamiento de alimentos. Estas son industrias donde los oferentes de algunos países en vías de desarrollo ya poseen conocimientos de producción y —por lo menos tan importante

como lo anterior— disponen de los conocimientos y canales de comercialización. La posibilidad de desarrollar esas ventajas representa una condición central para aprovechar nuevas tecnologías, de tal manera que se obtengan ventajas competitivas adicionales. Por consiguiente, las perspectivas de éxito para las empresas en países en vías de desarrollo son mayores en este ámbito que en las nuevas ramas industriales.

### Recuadro 7

#### **Aspectos Centrales para las Medidas de la Política Industrial que Apuntan a Fortalecer el Espacio Meso**

Las instituciones meso no necesariamente tienen que ser creadas por el Estado. En muchos casos existe la posibilidad que se haga cargo una asociación o cámara. También empresas con fines de lucro pueden prestar determinados servicios. Ambas posibilidades aumentan las perspectivas de éxito, puesto que muchas firmas desconfían de las instituciones públicas y de las actividades impulsadas por ellas. En el marco de la creación o reestructuración de instituciones públicas, preste atención a que los incentivos internos efectivamente estimulen la creación de redes con empresas privadas. El apoyo financiero estatal, por ejemplo, puede estar ligado a la capacidad para movilizar ingresos que provienen de la cooperación con el sector privado. Para la evaluación de los empleados, las opiniones expresadas por las contrapartes de la industria deberían ser tan importantes como la reputación académica.

Desde el punto de vista de la política tecnológica, ello implica que debería ponerse mucho énfasis en la difusión de conocimientos sobre nuevas técnicas y esquemas organizativos en las industrias existentes. La generación de ventajas competitivas probablemente no puede lograrse cuando las empresas no cuentan con ningún tipo de apoyo. La creación de factores avanzados y especializados no sólo parte del supuesto que existe un fuerte tejido de interacciones entre las empresas (con los proveedores y los clientes, pero también con los competidores), sino que adicionalmente presume un fomento de los procesos de aprendizaje de las empresas, a través de una diversidad de institutos tecnológicos. Su creación puede ser organizada directamente por las empresas, pero en muchos casos implicará actividades estatales. El Estado puede crear instituciones de apoyo (por ejemplo, de capacitación laboral, asesorías a la pequeña y mediana industria) que —bajo la condición de que existan los correspondientes incentivos al interior de la organización— estimulen y fomenten la creación de redes tecnológicas.

Innovaciones radicales en industrias existentes no son sinónimo de innovaciones radicales en empresas existentes. La introducción de innovaciones radicales a menudo va a la par de la creación de nuevas empresas, puesto que es muy difícil convencer a empresas ya existentes de abandonar las tecnologías que tradicionalmente han empleado. Por lo tanto, el fomento de la introducción de innovaciones radicales requiere de un entorno que sea propicio para la creación de nuevas empresas. Elementos importantes para ello son un control funcional de la competencia que asegure que las empresas establecidas en el mercado no levanten altas barreras para la entrada de nuevos competidores, así como un sistema financiero funcional que no dificulte de sobremanera la movilización de capital para la creación de empresas.

#### 4. Nuevos Enfoques Políticos para la Creación de una Competitividad Sistémica

¿Cuál es, entre el Estado y las empresas, el modo de interacción que genera las condiciones propicias para un desarrollo industrial dinámico? El concepto de “competitividad sistémica” proporciona un marco para el análisis y diseño de factores determinantes de la competitividad en todos los países en vías de desarrollo, incluso los más rezagados. Este

concepto surgió en oposición a la ortodoxia predominante en la política económica e industrial de corte neoliberal. Sus ideas fuerza son:

– La competitividad industrial sustentable en el tiempo no se construye solamente sobre la base de la estabilización de las condiciones macroeconómicas y de la creación de las correspondientes estructuras de incentivos. Una política macroeconómica estable constituye una condición necesaria pero no suficiente para un desarrollo industrial exitoso.

– El desarrollo industrial exitoso depende de la creación de un entorno que fomente y multiplique los esfuerzos de empresas en particular o de grupos de empresas (*cluster*). Solamente aquellas compañías que se puedan beneficiar de los procesos colectivos de aprendizaje pueden sobrevivir frente a la competencia globalizada.

– La creación de un entorno competitivo constituye una tarea que no le corresponde solamente al Estado, y su cumplimiento requiere que diversos actores privados (empresas, sus asociaciones, sindicatos, la comunidad científica y otros) asuman un rol importante o hasta protagónico. Aquellas economías en las que los actores más importantes pueden consensuar una visión común sobre los problemas actuales para luego emprender iniciativas en conjunto, tienen mayores probabilidades de alcanzar un alto nivel de competitividad.

Bajo esta perspectiva, la competitividad es “sistémica”, puesto que sus factores determinantes sólo pueden concebirse en la interdependencia entre elementos y factores que se hallan en cuatro niveles diferentes (ver **gráfico 3**). Aparte de los niveles habituales macro y micro, este concepto introduce dos nuevos niveles. A nivel meta se discuten factores como la capacidad estratégica de los actores políticos. Estos representan “variables lentas”, cuya modificabilidad escasamente se discute en el marco de los análisis ortodoxos. A nivel meso se analizan las políticas dirigidas y selectivas que apuntan a la creación de un entorno institucional funcional que facilite el desarrollo de ventajas competitivas específicas. Competitividad no es sinónimo de desarrollo social, pero sí forma el fundamento para una política salarial orientada a la productividad y debe ser acompañada por una política social que pretenda superar la pobreza.

Nivel meta: formación de estructuras sociales

El desarrollo de la competitividad sistémica no solamente requiere de reformas macroeconómicas, sino también de un proyecto de transformación de la sociedad. Ello plantea dos exigencias:

– La superación de la fragmentación social. La formación de estructuras sociales aumenta la capacidad de los diversos grupos de actores para articular sus intereses y resolver conjuntamente los desafíos técnico-organizativos, sociales, ecológicos y propios de la economía mundial. Ello requiere la transformación de las estructuras tradicionales a menudo corporativistas y centradas en el rol del Estado en una clara separación institucional entre el Estado, la economía y las organizaciones intermediarias. Sólo esta separación permite la auto-organización de los grupos sociales, procesos de aprendizaje autónomos y el desarrollo de una alta capacidad de anticipación y reacción. Una vez que se haya logrado la separación institucional, puede surgir un Estado autónomo y eficiente, así como mecanismos de cooperación y redes entre actores públicos y privados.

– El desarrollo de la capacidad de aprendizaje colectivo, particularmente la de reaccionar rápida y eficazmente frente a las exigencias de adaptación. Este fue un elemento crucial para el éxito de los países de industrialización reciente del este asiático.

Para ello es necesario que exista una capacidad suficiente de manejo, cuyo desarrollo depende de tres elementos: una concordancia en cuanto al *leitmotif* “orientación al mercado y al mercado mundial”, un consenso sobre la dirección concreta de las transformaciones deseadas y un acuerdo para imponer los intereses del futuro sobre los del presente, que a menudo cuentan con grupos de adherentes bien organizados. El elemento más importante para

asegurar esta sintonía en cada uno y entre todos los niveles sistémicos, es la disposición al diálogo de los actores más relevantes. Tal disposición permite la concertación de las fuerzas y la canalización coordinada del potencial creativo de la sociedad. Los diálogos son indispensables para reforzar las ventajas competitivas y de innovación que posee la sociedad en su conjunto y para desencadenar los procesos sociales de aprendizaje y comunicación (véase gráfico 2, página 102).

Nivel macro: Asegurar condiciones macroeconómicas estables

La capacidad estratégica representa una de las condiciones básicas para la competitividad de una empresa. Solamente aquella empresa que disponga de una perspectiva a mediano plazo y se esfuerce por efectuar mejoras continuas en sus procesos y productos, tendrá éxito a largo plazo. Un marco macroeconómico estable forma la base para la formulación de estrategias a nivel de empresas. Por lo tanto, una política macroeconómica sólida constituye una condición imprescindible para el desarrollo de la competitividad.

En el marco de una política de estabilización macroeconómica debe prestarse atención a que las medidas adoptadas no entorpezcan los esfuerzos por asegurar la competitividad. En cuanto a las medidas que apuntan a reducir los gastos fiscales, debe evitarse el camino políticamente más fácil, que implica recortes en los ámbitos de educación, investigación y desarrollo, así como desarrollo de la infraestructura material. Las medidas de consolidación tienen que comenzar por recortes en los gastos de consumo, la eliminación de privilegios para algunos grupos de interés en particular y el análisis crítico del alcance de las actividades estatales. En otras palabras, la reforma de la política fiscal y presupuestaria tiene que vincularse estrechamente con una política estructural orientada al crecimiento y ser acompañada por medidas de política social.

En la política de comercio exterior, debe preferirse una liberalización selectiva de las importaciones, tal como sucedió en Brasil entre 1990 y 1994. La liberalización de las importaciones se debería llevar a cabo sobre la base de una planificación de distintas etapas que se desarrolle a partir del análisis de la capacidad real de reacción de las industrias existentes y que tome en cuenta las necesidades de desarrollo de los antiguos y nuevos núcleos industriales. De esta manera, la política de comercio forma parte de una política estructural activa. Sin embargo, cuando el Estado dispone de una baja capacidad de control, este concepto es inviable, y no existe alternativa alguna a la liberalización generalizada de las importaciones.

Nivel meso: Diseño estructural por medio de nuevos esquemas de control y políticas selectivas

En sociedades que están transitando desde una orientación exclusiva al mercado interno hacia una a la competencia, en un inicio la desregulación, la privatización de empresas estatales y el retorno a la regulación de monopolios que continúan existiendo, producen condiciones de oferta que fortalecen la competencia. Mucho más difíciles resultan la reforma y el desarrollo orientado a la competencia de las instituciones en los ámbitos de política de educación, investigación, tecnología y otras iniciativas de apoyo a la industria que apuntan a la estructuración del nivel meso. Tal como fue demostrado en el caso de los países de industrialización reciente del este asiático, es de suma relevancia poner un fuerte énfasis en el fortalecimiento de los espacios económicos y el desarrollo de las instituciones. De ahí que la estructuración del *nivel meso*, en primer lugar, sea un problema organizacional y de gestión. Lo que se pretende es el desarrollo de un tejido institucional funcional y una capacidad de interacción entre los actores privados y públicos al interior de un *cluster*.

Los esquemas organizacionales de la sociedad, que facilitan el intercambio ágil de información y procesos de aprendizaje rápidos, se han transformado en factores de competitividad. También en los países en vías de desarrollo, debido a las nuevas condiciones estructurales, los instrumentos “blandos” de gestión como el flujo de información, la

consensuación de intereses y la definición de procedimientos han cobrado creciente relevancia. El desarrollo de las estructuras del *nivel meso* no solamente es impulsado por el Estado, sino que también las empresas, instituciones intermediarias y asociaciones (como organizaciones en particular y a través de sus confederaciones) pueden y tienen que hacer aportes al fortalecimiento de los espacios económicos (por ejemplo, mediante ofertas de capacitación, la implementación de sistemas de información y la agilización del flujo de información). Asimismo, una política ambiental eficaz sólo puede lograrse sobre la base de un nivel meso funcional.

La relación entre los niveles meso y meta

A nivel meso se yuxtaponen diversos esquemas de organización y gestión. La conformación de estas dimensiones depende de la capacidad estratégica y organizacional de los actores. Por lo tanto, la funcionalidad de esquemas organizacionales integrados en redes a nivel *meso* está estrechamente vinculada con las estructuras de profundidad de la sociedad y, por ende, con el nivel meta. A nivel meta deben definirse aquellos factores que predeterminan si los actores conjuntamente logran establecer una cooperación orientada a solucionar sus problemas. Intentos de una integración en red están condenados al fracaso cuando:

- los actores involucrados adaptan una actitud de *lobby* para perseguir sus propios intereses,
- no existen experiencias históricas con procedimientos colectivos para canalizar conflictos y buscar compromisos, razón por la cual las estructuras de la red fácilmente pueden conducir a desacuerdos eternos,
- faltan las garantías del estado de derecho para facilitar la formación de una “confianza generalizada” entre los distintos actores, condición indispensable para el desempeño del trabajo en redes.

### **Alcance de las políticas y de las actividades privadas a nivel meso**

A diferencia del nivel macro, los espacios de acción a nivel meso son grandes. El nivel meso es decisivo en el marco del desarrollo de ventajas competitivas específicas. Aunque han de ser utilizados potenciales externos (conocimiento extranjero, participación en redes internacionales de tecnología), el nivel meso representa un tejido institucional y organizacional con un arraigo geográfico. Las potencialidades competitivas no se pueden exportar ni ser sustituidas por importaciones. Esta visión contradice la afirmación de que en el contexto de la economía mundial se formarían cada vez más espacios económicos uniformes sin características particulares y que las decisiones de inversión dependerían principalmente del nivel salarial y de los tipos impositivos. Parece mucho más probable que justamente la globalización de la competencia estimule la creación de perfiles de competitividad nacional muy diversos y heterogéneos.

#### Recuadro 8

### **La Política Industrial y la Inversión Extranjera Directa**

Un desarrollo dinámico no es consecuencia de inversiones extranjeras, sino al revés. Los inversionistas foráneos son atraídos por espacios económicos donde ya se ha iniciado un proceso dinámico de desarrollo. Las inversiones directas en la industria de la confección ubicada en zonas de libre producción, representan excepciones que confirman la regla. Por lo tanto, una política para fortalecer el espacio económico no sólo sirve para mejorar la competitividad de la industria local, sino que es uno de los instrumentos más importantes para atraer capitales extranjeros. El atractivo de un espacio económico no depende primordialmente del nivel salarial. Además de la productividad del trabajo, el inversionista presta atención a que la empresa esté integrada en un esquema productivo orientado a las necesidades de la clientela, que los costos de transporte sean



aceptables y que los costos de transacción no sean demasiado elevados. Entonces, la calidad de un espacio económico depende de los siguientes factores:

**La estructura industrial local:** Hay muchos indicios que permiten suponer que el auge de las empresas ensambladoras subcontratadas ha acabado o está por terminar. Ya que la rapidez hoy en día constituye un factor competitivo decisivo, ninguna empresa puede darse el lujo de hacer un “turismo de componentes” a nivel continental o mundial. La alternativa de una gran profundidad de la producción tampoco representa una opción atractiva. En todas partes, las empresas pretenden reducir la profundidad de su proceso productivo. Es por ello que los inversionistas extranjeros están interesados en espacios económicos que dispongan de proveedores calificados. Ello es tan válido para la industria como para los diversos rubros del sector servicios, por ejemplo en el turismo. Estar calificado implica que el proveedor está en condiciones de entregar confiablemente insumos competitivos en términos de precio y calidad constante, sea a un ritmo variable o flexible. Para cumplir con estas exigencias, los proveedores a menudo reciben un apoyo de sus clientes. Este apoyo se basa en contactos estrechos y permanentes, muchas veces informales. Sin embargo, esta relación sólo puede funcionar en el marco de una cercanía geográfica.

**La infraestructura local de tecnología y capacitación:** Las instituciones que ofrecen servicios tecnológicos específicos y los institutos de capacitación laboral generan efectos externos altos. En cambio, la posibilidad de que las empresas realicen inversiones en este ámbito (como medidas internas de calificación), no representa una alternativa tan atractiva. Aunque muchas empresas están interesadas en incidir en los contenidos de la capacitación (especialmente en lo que se refiere al “currículum clandestino”, es decir, la función de socialización que cumple la capacitación), numerosas experiencias comprueban que prefieren la cooperación con instituciones autónomas, públicas o privadas, antes de llevar a cabo actividades al interior de la empresa.

**La estructura local de servicios:** La competitividad de las empresas depende de la existencia de servicios de transporte eficientes y de otros oferentes de servicios complementarios a la producción (compañías de seguro, servicios financieros, elaboración de *soft-ware*, abogados).

**La infraestructura:** La “cercanía” de un espacio económico no depende de la distancia geográfica, sino del tiempo que se requiera para recorrer una distancia determinada. Por lo tanto, una infraestructura vial funcional es un factor de mucha importancia, aunque la construcción de carreteras no siempre es la mejor solución. Debido a la escasa eficiencia energética del transporte en camión, el atractivo de aquellos espacios económicos que no disponen de una red ferroviaria, disminuirá rápidamente en caso de que se introduzcan impuestos energéticos más altos. Por otra parte, también una infraestructura moderna de telecomunicaciones es importante, puesto que es la condición básica para el intercambio electrónico de datos que sustituye la correspondencia tradicional entre las empresas.

**La relación entre la productividad del trabajo y los salarios marginales de los trabajadores con calificaciones específicas que espera el inversionista:** Para una empresa extranjera, la pregunta por el salario promedio carece de importancia. Mucho más relevante es saber cuánto hay que pagar para encontrar mano de obra especializada entre los desempleados, para atraerla del sector informal o convencerla de abandonar otras empresas. Estos costos normalmente serán más elevados que el salario promedio.

Una investigación publicada por la OCDE sobre inversiones directas en Europa Occidental ha confirmado que son estos factores los que atraen a los inversionistas (Vet 1993). La investigación concluye que las inversiones no se concentran en regiones con bajos niveles salariales y altos niveles de subvenciones, sino que en aquellos espacios económicos que disponen de estructuras económicas funcionales.

Para también en el marco de la comparación de varios espacios económicos funcionales, se detectan diferencias que favorecen a unos y perjudican a otros. Los aspectos más importantes son:

- el clima comercial a nivel local. Las empresas prefieren los lugares que se caracterizan por un entorno amigable a las actividades comerciales.
- el grado de burocratización. De mayor atractivo son aquellos lugares donde existe una sola administración pública que es la interlocutora para el inversionista, en vez de tener que pasar por los procedimientos de una multitud de burocracias.
- el nivel de vida en general. Los responsables de una empresa a final de cuentas también son personas, y no son exclusivamente dominadas por aspectos de la racionalidad económica. A una agencia regional de fomento económico se le ocurrió la idea de realizar una encuesta entre las esposas de los gerentes de empresas, para saber cuáles serían los criterios que podrían motivarlas a pronunciarse en contra de un potencial lugar de trabajo de sus maridos.

## *Puntos de Partida para una Nueva Política Industrial en los Países en Vías de Desarrollo Avanzados*

### 1. El Fortalecimiento de la Competitividad Sistémica en los Países de Industrialización Reciente del Este Asiático

Desde hace mucho tiempo, los países del este y sudeste asiático disponen de fortalezas a nivel meta (coherencia nacional, una pronunciada capacidad de aprendizaje colectivo, consensos sobre los necesarios ajustes estructurales, procesos de coordinación). La alta capacidad estratégica de los actores más importantes facilita asegurar condiciones

macroeconómicas estables. Puesto que son capaces de cumplir con las necesidades de cada uno de los cuatro niveles y debido a la sintonía de estos, logran aumentar rápidamente la competitividad internacional de sus economías y crear condiciones sociales favorables para este propósito (por ejemplo, en el sistema de educación).

El desafío central en estos países se halla en el ámbito político. Una clase media en proceso de crecimiento reclama por su participación política. Los mecanismos de control jerárquicos y anticuados que implican que las agencias estatales tienen incidencia incluso en los detalles de las decisiones que se toman a nivel de las empresas, son disfuncionales en la medida que aumenta la complejidad de la economía nacional y la competencia de los actores privados. Al igual que en los países industrializados más desarrollados, el desafío consiste en implementar mecanismos de control flexibles que permitan la participación de los distintos grupos sociales.

## 2. Gestión del Proceso de Ajuste en Países que Antes se Caracterizaban por una Orientación al Mercado Interno

En los países avanzados de Europa Central-Oriental y Oriental, América Latina y Asia del Sur, que durante mucho tiempo estaban orientados al mercado interno, persisten deficiencias en los cuatro niveles sistémicos. La estabilización macroeconómica representa la condición básica inicial para un desarrollo industrial exitoso, debido a la mayor seguridad para la economía y la presión por aumentar la productividad. La estabilización, la creciente presión competitiva y la privatización conducen a un proceso de transformación de las estructuras industriales:

- Empresas demasiado diversificadas que en el contexto nacional son consideradas grandes pero a nivel internacional son más bien pequeñas, deben desarrollar un perfil de especialización y reducir su integración vertical. Ambas tendencias crean potencialidades para las PYME, en los nichos de mercados abandonados por las grandes empresas y como proveedoras para ellas.
- En el marco de las privatizaciones, las grandes firmas adquieren las empresas que encajan en su perfil de especialización. De esta manera, se aproximan a un tamaño empresarial usual en el contexto internacional.
- La reanimación de los mercados internos aumenta el atractivo para los inversionistas extranjeros. En consecuencia, se realizan inversiones por parte de empresas transnacionales que antes no estaban presentes en el mercado. De este modo, se sigue aumentando la presión competitiva tanto sobre las empresas nacionales como sobre las internacionales ya operando en el mercado interno.

En estos países, se observan tres tipos de política industrial y tecnológica. El primero es la continuación de la política tradicional con una orientación clara a proyectos de importancia militar o de alto prestigio. El nexo de estos proyectos —por ejemplo en la aero y astronáutica o en la técnica nuclear— con el desarrollo industrial civil es débil. En la mayoría de los casos, estos proyectos no aportan al desarrollo de la competitividad industrial y absorben recursos que podrían ser utilizados para lograr este objetivo. El segundo esquema corresponde al abandono —en gran parte— de la política industrial y tecnológica. Este se puede observar en algunos países que persiguen estrategias neoliberales, reduciendo las actividades del Estado a un mínimo. La política industrial y tecnológica se limita a intervenciones selectivas en los ámbitos donde convergen la presión de problemas urgentes y la influencia política de las industrias afectadas. El tercer tipo de política industrial y tecnológica se centra en el fomento del proceso de modernización de las industrias existentes y en esfuerzos que apuntan al aumento de la competitividad.

En el marco de la aplicación del tercer esquema político, las exigencias en cuanto a las capacidades del Estado son elevadas. La combinación que en el pasado existió en los países

de industrialización reciente del este asiático (donde un aparato público competente y relativamente autónomo podía realizar de manera planificada y estratégica la formación de estructuras), representa una excepción. La regla es una administración (después de varias olas de despidos que provocaron la pérdida de buenos funcionarios que conseguieron empleos bien remunerados en el sector privado) no muy eficiente y muchas veces desmotivada que se ve enfrentada con los resabios de grupos sociales de carácter reivindicativo. Se requiere de un proceso complicado y sumamente largo para transformar esta combinación en una nueva que se caracterice por la autonomía del aparato público y una interacción entre el Estado y los otros actores sociales que permita solucionar los problemas vigentes.

En este entorno, la condición central para la dinamización del desarrollo y de la formación de ventajas competitivas radica en la capacidad del Estado y de los grupos sociales más importantes para consensuar la orientación y dirección del desarrollo. Entonces, debe haber un acuerdo sobre el desarrollo que se pretende lograr en general (y no la maximización de las contribuciones de la ayuda internacional o del bienestar particular de la clase alta), y que debe buscarse un camino específico para la creación de un perfil de especialización. Tal orientación forma la base para un proyecto común de creación activa de ventajas competitivas. La tarea primordial del Estado es asegurar condiciones macroeconómicas estables y predecibles que fomenten la iniciativa privada. Por otra parte, el Estado y los actores sociales tienen que repartir los costos de las inversiones permanentes en educación, ciencia y tecnología. Las inversiones en estos ámbitos a menudo pueden apoyarse en instalaciones de infraestructura existentes, si bien en algunos casos estas requieren de medidas de reparación. Ello constituye una condición básica para dinamizar la base nacional de ventajas competitivas, particularmente en aquellos sectores donde existen industrias con potencialidades que carecen de un entorno de apoyo. Adicionalmente, el Estado puede estimular la creación de determinadas ramas industriales, por intermedio de una protección condicionada acorde a criterios de rendimiento y apoyos dirigidos. Sin embargo, ello sólo será posible en la medida que el Estado gane la autonomía de acción suficiente frente a los intereses particulares, para imponer los mencionados criterios. De este modo, se puede lograr tanto el desarrollo de una industria nacional eficiente —condición indispensable para el desarrollo de la competitividad a nivel internacional— como la entrada de inversiones extranjeras intensivas en tecnología y valor agregado.

Sobre todo en los países en vías de desarrollo grandes, este proceso no puede abarcar todo el territorio. El debate sobre los distritos industriales u otros enfoques sobre los factores determinantes de la innovación y la competitividad, remiten a la gran relevancia de la concentración territorial de las industrias y, en consecuencia, de la acumulación de efectos externos y procesos de aprendizaje. De esta manera, se abre una nueva oportunidad para abordar el tema del fortalecimiento de la competitividad. Incluso si fuese imposible lograr el necesario consenso para implementar las políticas correspondientes a nivel central, existirían posibilidades para ello a nivel local o regional. Eso supone que a estos niveles se disponga de un cierto grado de competencia y autonomía. Iniciativas locales y regionales en el ámbito de la política tecnológica sólo pueden desarrollarse sin las intervenciones del Estado central. De estas reflexiones se deriva un perfil institucional para la política industrial que se diferencia fundamentalmente del enfoque tradicional. En muchos países, la política industrial ha sido una función cumplida por una unidad aislada, por ejemplo de un ministerio de industria que les hacía competencia a los ministerios de Planificación y de Economía. Aún más drástica era la constelación que existía, por ejemplo, en Brasil donde actuaban una serie de instituciones sectoriales de manera autónoma. Sin embargo, el mecanismo de control era sumamente jerárquico, centralizado y descoordinado. De ningún modo, tal esquema de control puede hacer frente a las nuevas exigencias que plantea el desarrollo de la competitividad industrial. Es por eso que se necesitan tanto una nueva estructura institucional como nuevos

mecanismos de gestión. Cuando los actores políticos comparten que la competencia tecnológica representa la clave para el desarrollo industrial exitoso, entonces la política industrial dejará de jugar un rol marginal y se ubicará en el centro de la política económica y estructural. Ello puede implicar que se ponga en duda la existencia de ministerios de tecnología u otras instituciones similares. Al mismo tiempo, la política industrial cobrará otra relevancia a nivel del Estado central. Ya no se tratará de diseñar iniciativas detalladas para subsectores en particular, sino de modificar las condiciones generales que entorpecen el desarrollo industrial dinámico, como por ejemplo, un sistema tributario injusto que incentiva el fraude fiscal, obstaculiza las transacciones interempresariales y, por ende, la creación de redes. Adicionalmente, existen puntos de partida para políticas meso que deberían ser diseñadas por el gobierno central:

- una política de fomento de las exportaciones, puesto que no puede ser formulada e implementada por los actores a nivel descentralizado;
- una política nacional de MNCC que estimule la creación de una red nacional de instituciones en los ámbitos de medición, normación y control de calidad;
- una política ambiental homogénea.

Las iniciativas detalladas que apuntan al fortalecimiento del entorno empresarial deberían ser diseñadas a nivel local o regional, siguiendo las experiencias de los países industrializados. El desafío no consiste en establecer ministerios regionales o provinciales de tecnología, sino de crear las condiciones necesarias que permitan que los actores públicos y privados conjuntamente emprendan actividades que fortalezcan las condiciones del espacio económico. En este ámbito, los aspectos centrales son:

- el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica, mediante el desarrollo o la restauración de aquellos institutos de información, transferencia e investigación tecnológica que puedan hacer aportes al perfil local de especialización;
- el fortalecimiento de las instituciones de capacitación y perfeccionamiento profesional, particularmente en los ámbitos de la formación laboral y de la capacitación de ingenieros y gerentes;

### Recuadro 9

#### Los Instrumentos del Fomento de las Exportaciones

##### 1. Fomento directo de las exportaciones

- financiamiento
- privilegios fiscales
- licencias de exportación
- servicios de asesoría (oficinas de información, contacto y asesoría)
- la importación libre de gravámenes de bienes que - en estado original o procesados - son reexportados dentro de un plazo determinado (*admisión temporaria*)
- el reembolso de derechos de importación para determinados bienes en el momento de la reexportación (*draw back*)

##### 2. Fomento indirecto de las exportaciones

- fomento de la oferta de servicios comerciales (por ejemplo, organizaciones exportadoras, compañías comerciales)
- fomento de la demanda de servicios comerciales (por ejemplo, gestión de calidad y empresas de análisis de mercado)
- marcas, diseño, innovaciones de los productos
- regulaciones ambientales (por ejemplo, sellos ecológicos)

##### 3. Nuevas tendencias del fomento indirecto de las exportaciones (*conformación de un entorno empresarial que aporta a la competitividad de las empresas exportadoras o aptas para exportar*)

- Reducir y simplificar los procedimientos de exportación, así como los procedimientos estatales de planificación, autorización y tramitación en general
- garantizar el acceso a sistemas eficientes de información y comunicación
- fomento de la “gestión de intersección”: integración del fomento de las exportaciones en un concepto global y una estrategia de exportación; gestionamiento de las relaciones entre el fomento de las exportaciones y los diversos ámbitos del

fortalecimiento del espacio económico (por ejemplo, concentración del fomento público de investigación y desarrollo en empresas exportadoras y/o empresas aptas para exportar)

– fortalecimiento del entorno de empresas exportadoras y/o empresas aptas para exportar, a través de políticas económicas de tipo meso.

Fuente: con modificaciones menores, tomado de Esser y otros (1995), página 2.

– la creación o reactivación de servicios de asesoría a las PYME que deberían incentivar más que antes la construcción de redes entre las empresas, por ejemplo, mediante la realización de ciclos de seminarios dirigidos a empresarios del mismo rubro de una determinada región, un fuerte énfasis en asesorías grupales en vez de individuales y la organización de viajes en grupo y participación en ferias.

En cada caso, cabe evaluar si las instituciones deben ser manejadas por el sector público, por esquemas de cooperación público-privada o por actores privados.

### *Puntos de Partida para Iniciativas de la Política Industrial en los Países en Vías de Desarrollo más Pobres*

En los países pobres, la estructura industrial a menudo no está muy desarrollada y, además, es fuertemente segmentada. Existen dos tipos de empresas:

– Empresas de menor tamaño en las que se observan procesos de aprendizaje tecnológico que podrían ser fomentados por instituciones de apoyo (“*technology extension*” - extensión tecnológica). En este ámbito, el objetivo principal no consiste tanto en aumentar la competitividad en el sentido de eliminar las diferencias con las empresas “punteras”, sino más bien en entregar las necesarias calificaciones del uso económico de los medios de producción y de los insumos, para reducir las fluctuaciones en la calidad, contabilidad y comercialización.

– Grandes empresas aisladas, a menudo de propiedad pública y creadas con recursos provenientes de la cooperación internacional, que frecuentemente pretenden mantener la actividad o alcanzar, por lo menos, un aprovechamiento relativamente satisfactorio de sus capacidades instaladas. Aparte de una estructura de incentivos que estimulen aumentos en la eficiencia, estas empresas requieren en primer lugar de trabajadores, técnicos, ingenieros y gerentes calificados. Sin embargo, en los países pobres existe una relativa escasez de mano de obra calificada, de modo que resulta difícil mantener una cierta estabilidad del personal, puesto que los trabajadores y empleados bien calificados reciben ofertas de otras empresas, del Estado o de proyectos de la cooperación internacional. No en pocos casos, el cierre de estas empresas sería la mejor opción.

Los puntos de partida para una estrategia de industrialización radican en tres ámbitos:

– El fomento de empresas que producen bienes internacionalmente no transables. Estos son productos industriales que, si son de calidad aceptable y se venden a un precio razonable, son producidos por empresas locales para el mercado local, puesto que son perecibles (por ejemplo, productos lácteos), implican elevados costos de transporte (por ejemplo, materiales de construcción) o satisfacen una demanda específica (por ejemplo, bienes de consumo sencillos y baratos). Estas empresas suelen sobrevivir fácilmente el término de la sustitución de importaciones. Para apoyarlas, es conveniente crear instituciones de asesoría a la PYME. No obstante, estas instituciones no deberían formar parte del aparato público, para minimizar las influencias políticas sobre la contratación de personal y pagar remuneraciones adecuadas. Cuando las organizaciones extranjeras de apoyo están expuestas a presiones competitivas y

de colocar sus fondos, puede suceder que al mismo tiempo surjan varias instituciones de este tipo. Ello no necesariamente acarrea desventajas, siempre y cuando se produzca una situación de competencia que estimule la eficiencia o cuando cada una de las instituciones desarrolle su propio perfil.

- La creación de zonas de producción de exportación.

#### Recuadro 10

### **Creación de Empleo en Enclaves Industriales: El Ejemplo de las Zonas de Libre Producción en Centroamérica**

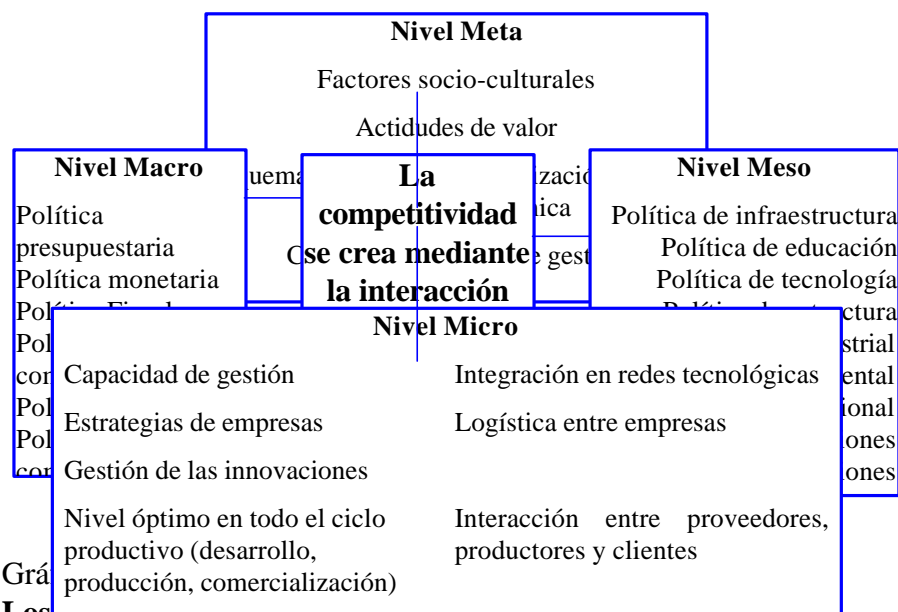
Para países pequeños que se caracterizan por una estructura industrial débil, el desarrollo de una ventaja competitiva representa una tarea complicada que no se puede realizar a corto plazo. Para estos países, la segunda mejor opción (“*second best option*”) consiste en atraer a inversionistas extranjeros en rubros intensivos en mano de obra, particularmente en el sector de la industria de la confección. La creación de empresas de transformación por contrata en zonas de libre producción (ZLP) ofrece una gran ventaja: se puede crear una cantidad considerable de puestos de trabajo, aunque el entorno local no esté bien desarrollado (infraestructura, proveedores, instituciones de apoyo). La magnitud del potencial de empleo, lo demuestran algunas experiencias en Centroamérica. En 1992, en Guatemala se registraban 80.000 empleados en ZLP o en empresas de transformación de contrata fuera de las ZLP, en Costa Rica eran 38.000 personas y en Honduras 26.000 (Altenburg/Walker, 1995).

Sin embargo, cabe destacar las evidentes desventajas de las ZLP. No contribuyen al desarrollo industrial a nivel local, puesto que se generan muy pocos efectos de encadenamiento, es decir, recurren muy poco a proveedores locales. Son muy inestables, porque las barreras de salida no son más altas que las de entrada. No aportan a la calificación de los trabajadores. Profundizan las disparidades regionales, puesto que se concentran en pocos lugares relativamente desarrollados en el sentido de ofrecer un mínimo de infraestructura. Sus efectos multiplicadores al interior de la economía son limitados, debido a los bajos salarios y la falta de encadenamiento con otras empresas.

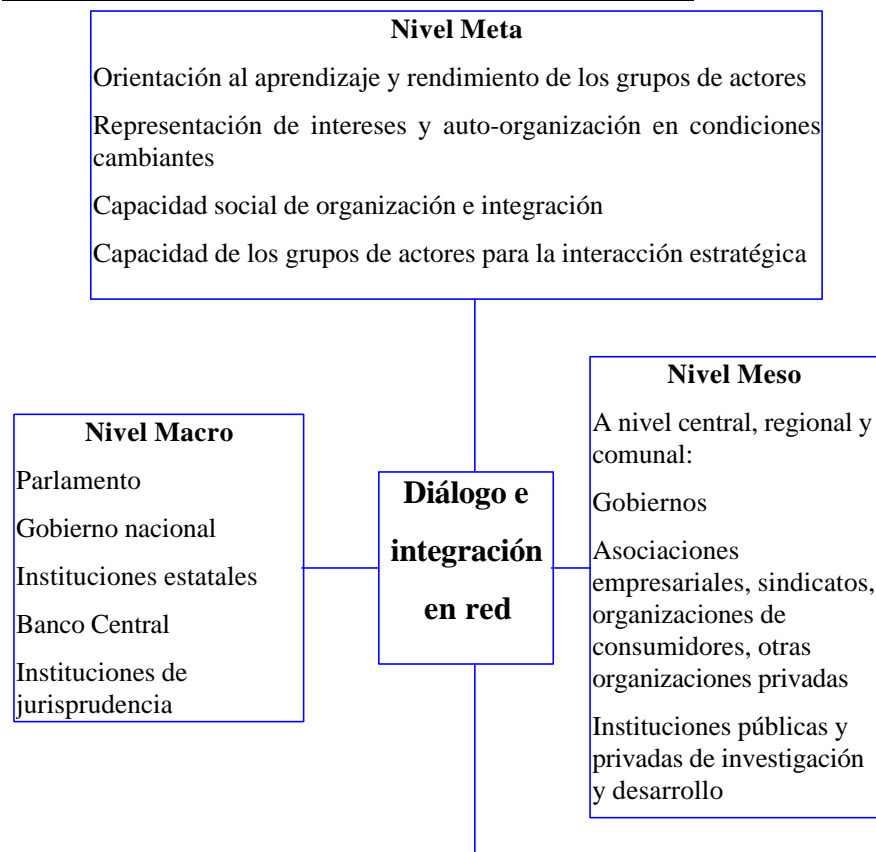
- El desarrollo de una ventaja competitiva en uno o dos subrubros (por ejemplo, un tipo determinado de tejidos, zapatos o vestimenta, componentes de muebles, productos de alimentación con alto valor agregado), para obtener la capacidad de exportar. Si se logra este objetivo, existe la posibilidad que se produzca un crecimiento de las exportaciones igual a los estándares normales a nivel internacional. Por ejemplo, la industria de calzado femenino en el Valle de Tal, en el sur de Brasil, alcanza un volumen de exportaciones de casi 1.500 millones de marcos alemanes. Puntos de partida para una estrategia para desarrollar una ventaja competitiva son ventajas comparativas estáticas, es decir, insumos relativamente baratos o de una calidad particular, o el potencial industrial que ya existe. Por ejemplo, algunas empresas que disponen de un conocimiento específico en el procesamiento de este insumo. La dinamización de esta ventaja abarca diversos elementos: el asesoramiento a empresas con el fin de perfeccionar la gestión y el proceso productivo, la creación de un instituto de capacitación especializado para atender las necesidades particulares de este rubro, el establecimiento de institutos de investigación para mejorar el proceso de elaboración del insumo o su procesamiento posterior, la fundación de una agencia de exportación para comercializar el producto en pocos mercados claves en el extranjero. La discusión sobre el rol de las empresas del sector informal es sumamente acalorada. Para algunos, estas empresas representan escuelas para emprendedores dinámicos que tienen la capacidad de integrarse al sector formal. Esta visión está marcada por los trabajos de Hernando de Soto. Otros consideran a las empresas informales como elementos de una economía de sobrevivencia, como soluciones de emergencia para personas que han sido expulsadas del sector formal y están dispuestas a salir del sector informal una vez que se les

ofrezca una oportunidad de empleo formal. La verdad se encuentra entre estos extremos. En economías fuertemente reguladas, existe un gran número de empresas para las que las desventajas y los costos de la formalización exceden notablemente las posibles ventajas, de tal manera que la decisión de permanecer en la informalidad responde a un motivo económico racional. Sin embargo, la mayor parte de las empresas del sector informal están lejos de ser capaces de integrarse al sector formal.

Gráfico 1  
**Los Determinantes de la Competitividad Sistémica**



**La Capacidad Estratégica de los Grupos de Actores**



**Bibliografía****Nivel Micro**

Productores  
 Servicios orientados a la producción  
 Comercio  
 Consumidores

- Altenburg, Tilman/W** Entwicklungsimpulse durch Weltmarktfabriken. Beispiele aus Zentralamerika (Impulsos Nacionales y Regionales para el Desarrollo por Fábricas del Mercado Mundial. Ejemplos de Centroamérica), en *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Año 39, 1995, n° 2, páginas 102-112.
- Best, Michael H.** *The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring*, Cambridge: Polity Press, 1990.
- Cooper, Charles: Technology, manufactured exports and competitiveness. UNIDO 1995 (ID/WG.542/5 (SPEC.))
- Esser, Klaus/Hillebrand, Wolfgang/Messner, Dirk/Meyer Stamer, Jörg** Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik (Competitividad Sistémica. Competitividad Internacional de las Empresas y las Exigencias para la Política), Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlín 1994.
- Klodt, Henning/Stehn, Jürgen et al.** Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa (Espacio Económico Alemania: Desafíos Estructurales en la Nueva Europa), J.C.B. Mohr (Kieler Studien, Vol. 265), Tübingen 1994.
- Lall, Sanyaya** Governments and industrialization: The role of policy interventions, Background Paper, UNIDO Global Forum on Industry, Nueva Dehli, 16 - 18 de Octubre de 1995.
- Messner, Dirk/Meyer-Stamer, Jörg** Staat, Markt und Netzwerke im Entwicklungsprozess (Estado, Mercado y Redes en el Proceso del Desarrollo), en: *Entwicklung und Zusammenarbeit* (edición alemana de Desarrollo y Cooperación), año 36, 1995, n° 5/6, páginas 131-133.
- OECD** *Technology and the Economy. The Key Relationships*, Paris 1992.
- Porter, Michael E.** *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, Nueva York 1990.
- Pyke, Frank** *Industrial Development Through Small-Firme Cooperation. Theory and Practice*, OIT, Ginebra 1992.
- Schmitz, Hubert** Collective Efficiency: Growth path for Small-Scale Industry, en: *The Journal of Development Studies*, Vol. 31, N° 4, páginas 529 - 566, 1995.
- Schmitz, Hubert /Khalid Nadvi** *Industrial Clusters in Less Developed Countries: Review of Experiences and Research Agenda*, IDS, Brighton 1994.
- Vet, J.M.** Globalization and Local & Regional Competitiveness, en: *STI Review*, n° 13, páginas 89-122, 1993.

**Instituciones/Personas**

Dr. Jörg Meyer-Stamer  
 Deutsches Institut für Entwicklungspolitik  
 (Instituto Alemán de Política para el Desarrollo)  
 Hallerstr. 3  
 10587 Berlín  
 Alemania  
 Teléfono: 030/39073-0, Fax -130  
 E-Mail jms@cs.tu-berlin.de



Wolfgang Potratz  
Institut Arbeit und Technik  
(Instituto Trabajo y Tecnología)  
Munscheidstr. 14  
45886 Gelsenkirchen  
Alemania  
Teléfono: 0209/1707-177, fax -110  
E-Mail potratz@iatge.de

Dr. Friedrich Naschold  
Wissenschaftszentrum Berlin  
(Centro de Investigación Berlín)  
Reichpietschufer 50  
10785 Berlín  
Alemania  
Teléfono: 030725491-0, Fax -684

Dr. Rolf G. Heinze  
Forschungsstelle für Sozialwissenschaftliche Innovations- und Technologieforschung  
(Oficina de Investigación para Estudios de las Ciencias Sociales sobre Innovación y  
Tecnología)  
Ruhr-Universität Bochum  
Fakultät für Sozialwissenschaften  
Universitätsstr. 150  
44780 Bochum  
Alemania  
Teléfono: 0234/700-5172, Fax 7094-112