

POLITICAS PRODUCTIVAS Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA

MARTA BEKERMAN*
ANABEL GONZÁLEZ CHIARA**

*DIRECTORA DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA (CENES) DE LA
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES E-MAIL: marbekerman@gmail.com

** INVESTIGADORA DEL CENES. E-MAIL: Anabel.Gonzalez@fce.uba.ar

El trabajo enfatiza la necesidad de retomar el rol de las políticas productivas como instrumento clave para alcanzar un desarrollo sostenido e inclusivo en América Latina considerando los condicionantes externos e internos a la región. Luego de analizar la presente situación internacional, se analizan las políticas de desarrollo productivo desde un enfoque integral, considerando los aspectos macro y mesoeconómicos, y diferenciando entre las políticas que se realizan a través de la provisión de bienes públicos o de la intervención del mercado. Finalmente se presentan algunas conclusiones.

Palabras Claves: Políticas de desarrollo productivo; Bienes Públicos; Intervenciones de Mercado; Inversión Productiva; Ventajas Competitivas.

Clasificación JEL: O10, O14, O25, O38, O54.

The present article, points out the need to rethink about the productive policies in America Latina in order to reach a sustainable and inclusive process of development, taking into account the external and internal conditions currently facing the region. It starts analyzing the international situation to present the productive policies from a holistic approach, considering the macro and meso-economic levels, and differentiating between policies that take place through the provision of public goods or through market intervention. Finally some conclusions are introduced.

Keywords: Productive development policies; Public goods; Market interventions; Productive investment; Competitive advantages.

JEL Classification: O10, O14, O25, O38, O54.

INTRODUCCIÓN

Las economías de América Latina continúan mostrando una fuerte dependencia de las importaciones industriales, tanto tecnológicas como de insumos, en un contexto donde la canasta exportadora se encuentra fuertemente centralizada en productos primarios. Frente a esta realidad se vuelve esencial avanzar hacia una diversificación de la estructura productiva y exportadora que incorpore nuevas fuentes de conocimiento y que a la vez se oriente a expandir y mejorar la calidad del empleo.

Este trabajo apunta a iniciar una discusión sobre cuáles son los posibles ejes en materia de políticas industriales (PI) que pueden hacer viable un proceso de crecimiento inclusivo. En este punto cabe aclarar que se adoptará un criterio amplio del término de políticas industriales, con el fin de incluir tanto las que afectan el desarrollo de diversos tipos de industrias, como a las políticas comerciales, de ciencia y tecnología, de contratación pública, las orientadas hacia las inversiones extranjeras directas, y a la asignación de recursos financieros. No incluirá exclusivamente a las manufacturas, sino también a los diversos sectores que componen el entramado económico, por lo que bajo esta definición se usará en forma indistinta las expresiones de política industrial o políticas de desarrollo productivo (PDP).

Comenzaremos por realizar una caracterización de las políticas industriales (sección I), para luego abordar el contexto internacional como marco global donde esas políticas deben ser desarrolladas (sección II). En la sección III se planteará el conjunto de elementos a ser tomados en cuenta para el desarrollo de dichas políticas incluyendo el marco macroeconómico, así como el de las políticas horizontales y verticales. En la sección IV presentaremos una diferenciación entre las políticas que se implementan a través de la provisión de bienes públicos o de intervención de mercado, dando algunos ejemplos de dichas políticas de acuerdo a su carácter: vertical u horizontal. Para finalmente desarrollar algunas conclusiones.

I. CARACTERIZACIÓN GENERAL Y CRÍTICAS A LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES

El interés por esta temática ha resurgido en el siglo XXI tras una década de predominio de las visiones teóricas asociadas al Consenso de Washington, las cuales no han podido dar respuesta a la crisis internacional del 2008. A partir de la misma, la actividad industrial volvió a ser parte central de la agenda global y se reconoce que el rol de las manufacturas es insustituible, tanto para la creación de puestos de trabajo de calidad como para difundir los avances sociales y tecnológicos (Migueles, 2014).

Una de las principales causas que justifican la intervención del Estado, a través de las políticas industriales, son las fallas de mercado que no permiten alcanzar la eficiencia económica en el sentido paretiano. Si bien algunas posturas ortodoxas identifican a la corrección de estas fallas como la principal causa de la intervención del Estado, existe también un rol fundamental en el desarrollo de sectores estratégicos y en el fomento a la innovación (Suzigan y Furtado, 2006). En este contexto vinculamos a las políticas industriales con el objetivo de avanzar hacia un proceso de diversificación productiva y exportadora y de brindar respuestas a los problemas de heterogeneidad estructural que enfrentan economías latinoamericanas.

Si bien las razones señaladas confirman la importancia de la intervención estatal, la misma puede no ser eficiente o tener inconsistencias ligadas a situaciones de información limitada, de ineficiente control de las empresas privadas, de burocracia, corrupción y de límites impuestos por los propios procesos políticos (Stiglitz, 2000). En este sentido, lo importante es no tomar las fallas de gobierno como dato definitivo, tal como señalan Bekerman y Sirlin (2006) “la capacidad administrativa y la autonomía del Estado no son datos exógenos, sino que pueden ser modificados por las propias políticas públicas”, esto realza la importancia de fortalecer las instituciones y comprender que las políticas pueden transformar tanto la estructura económica y productiva como a los propios actores que se encuentran insertos en ella.

II. CONTEXTO INTERNACIONAL

El proceso de globalización productiva, que continúa profundizando y centralizándose, viene ofreciendo a las empresas multinacionales mayores posibilidades de elección sobre la localización de sus inversiones a nivel global y regional. Desde la perspectiva de los países receptores, la deslocalización les ofrece, en general, la posibilidad de atraer inversiones hacia aquellos segmentos de la producción de bienes y servicios en los que tienen ventajas comparativas estáticas. Esto se condice con que la IED hacia América del Sur se ha orientado mayormente hacia actividades extractivas, relacionadas con la explotación de recursos naturales o bien orientadas a servicios o bienes de consumo para el mercado interno con baja integración nacional (Schorr y Wainer, 2014). No obstante, cada vez se va haciendo más claro el rol protagónico de la innovación, y del avance tecnológico en la determinación de las ventajas competitivas dinámicas en detrimento de las dotaciones factoriales. Un claro ejemplo puede verse en las economías de Corea del Sur y de Taiwán, donde gracias a la innovación y al alto valor agregado de sus exportaciones lograron pasar de países en vías de desarrollo a desarrollados (Forteza, 2014).

No obstante, el avance en el proceso de globalización no fue acompañado por un avance semejante en las relaciones multilaterales, lo que se corrobora en la debilidad que presenta la OMC y los intentos de conformación de mega-acuerdos que se desarrollan al margen de dicha institución, entre los que se destacan el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) y el Tratado Transpacífico (TPP). Si bien la llegada al gobierno de Estados Unidos de Donald Trump pone en duda el futuro de estos acuerdos, los mismos establecen nuevas cláusulas que atentan contra el desarrollo sustentable de los países de menor grado de desarrollo. Esto se debe a que, en general, no son meros acuerdos sobre aranceles, sino que también apuntan a reducir la capacidad normativa de los Estados para regular determinados mercados (patentes de medicamentos, semillas, software, compras públicas etc.) y que en ciertos casos fueron impulsados para neutralizar el fuerte avance de China como potencia comercial.

A pesar de la marcada debilidad que presenta el MERCOSUR, la reconfiguración del comercio internacional genera nuevas urgencias para el desarrollo regional de las políticas productivas, a los efectos de desarrollar una mayor capacidad de negociación e incrementar la competitividad a partir del aprovechamiento del mercado regional.

III. POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO

III.A La política macroeconómica y las políticas productivas

Los temas de carácter macroeconómico y los de políticas productivas han tendido a mantenerse separados en el análisis económico. En efecto, los análisis de políticas productivas se centran generalmente en aspectos microeconómicos ligados básicamente a la asignación de recursos y a la resolución de problemas vinculados a fallas de mercado, sin tomar en cuenta sus impactos sobre el balance comercial, las cuentas públicas, el empleo, entre otros. Se supone que dichos impactos son asimilados por el ajuste de las variables macroeconómicas pertinentes: el tipo de cambio real, la recaudación impositiva, las tasas de interés, los salarios (Bekerman y Sirlin 2006). El problema de empleo, por ejemplo, es considerado de naturaleza puramente macroeconómica, y por lo tanto independiente de la situación industrial o de la evolución de la competitividad internacional de un país (Krugman, 1993).

En este sentido, las políticas productivas se ven condicionadas y son al mismo tiempo un factor condicionante del “cierre macroeconómico” de la economía. Ante la insuficiencia de mecanismos de autorregulación que aseguren el ajuste macroeconómico, ya no puede desdeñarse el impacto potencial de determinadas políticas microeconómicas. Es más, como señala Singh (1995) los instrumentos de política microeconómica pueden llegar a cumplir objetivos propios de la política macroeconómica¹.

En ese contexto, vale la pena mencionar el caso argentino, en el cual la coyuntura macroeconómica mostró una variación substancial luego de la devaluación del 2001. Por un lado, la eclosión de la crisis llevó a una sobre-reacción (overshooting) del tipo de cambio, que generó un fuerte incentivo a la producción en el sector transable y eliminó, transitoriamente, el condicionamiento impuesto por la estructura de precios relativos previa a la devaluación. Sin embargo, sería un error suponer que esta situación volvía innecesarias a las políticas de desarrollo productivo. La señalada sobre-reacción inicial del tipo de cambio real se fue reduciendo ante el desarrollo de un proceso inflacionario.

Por lo tanto, si no se aprovecha “el tiempo de gracia” resultante de una devaluación con el fin de consolidar la competitividad genuina de los sectores transables, es muy probable que la competitividad precio vaya disminuyendo y vuelva a reproducirse el ciclo de stop and go. Asimismo, en contextos de fuerte incertidumbre y cuando no están dadas las condiciones necesarias (sistema crediticio, sistemas de apoyo a la innovación tecnológica y a la inserción internacional), las decisiones de reconversión tomadas por los empresarios pueden no ser eficientes desde un punto de vista social, limitando el impacto inicial de la mejora del tipo de cambio. De allí que las políticas de apoyo a la reconversión (detalladas en el apartado III.B.2) se tornan fundamentales para minimizar los costos de reasignación de recursos y maximizar el efecto positivo del cambio en los precios relativos. Por los motivos expuestos, es necesario asegurar la coordinación y articulación de las políticas macroeconómicas con las industriales, si se desea un sendero de desarrollo a largo plazo.

¹Este autor señala que uno de los objetivos de la política industrial en países como Japón y Corea fue alcanzar una situación equilibrada de la cuenta corriente a la vez que se lograban altas tasas de crecimiento. Esto ayudó a evitar los ciclos de stop and go (tan conocidos por otras economías) y a consolidar la estabilidad macroeconómica.

III.B Políticas horizontales

Estas políticas, que pueden ser enmarcadas en el nivel mesoeconómico, están vinculadas a la medida en que las firmas llegan a estar insertas en redes articuladas dentro de las cuales los esfuerzos de cada empresa se ven apoyados por toda una serie de externalidades, servicios e instituciones. Se trata de políticas que apuntan a mejorar el entorno global e incentivar la competitividad sistémica. Cabe resaltar que el límite entre las políticas de carácter horizontal y vertical en la práctica puede ser bastante borroso, ya que en muchos casos las primeras pueden llegar a favorecer ciertas actividades sobre otras.

Por dicho motivo, los responsables políticos no pueden dejar de lado los efectos asimétricos que pueden derivarse de sus intervenciones horizontales y deben asegurarse que las actividades que están favorecidas en última instancia sean las que sufren de manera desproporcionada imperfecciones del mercado que se trate (Rodrik, 2008).

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

III.B.1 Políticas de apoyo a la competitividad sistémica

La competitividad suele vincularse, en primera instancia, con el nivel de inserción de un país en el comercio internacional. Adicionalmente, Fajnzylber (1988) le incorpora un carácter de inclusión social al definirla como “la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población”. Es decir, las ventajas competitivas residen en la capacidad de un país de competir en el terreno internacional con un nivel de salarios reales y de ingresos, compatibles con las expectativas que tiene su población, en función de su pasado histórico y al que considera como su derecho adquirido (Gillman, et al 1991).

El apoyo a la competitividad sistémica puede realizarse a través de políticas mesoeconómicas que pueden adquirir tanto una dimensión nacional

como regional. A nivel nacional, apuntan a desarrollar las infraestructuras físicas (transportes, puertos, redes ferroviarias y de carreteras; telecomunicaciones, sistemas de abastecimiento y de eliminación de residuos, energía, agua y desagüe, desechos) e inmateriales (formación de sistemas educativos, mejoras en el marco normativo e institucional, etc.). Pero también ganan importancia las políticas de soporte específico a los clusters a nivel tanto regional como local. En ese sentido, cobran importancia los factores espaciales para consolidar la competitividad de las empresas y fortalecer los vínculos regionales tomando en cuenta las especificidades de las distintas localizaciones.

La importancia que adquiere el nivel mesoeconómico para la creación de ventajas competitivas nacionales ha sido destacada por Esser, et al (1996). El argumento es que, mientras que las políticas a nivel macro se van homogeneizando a nivel mundial, las localizaciones industriales difieren de acuerdo al lugar donde se encuentran instauradas. Es allí donde se generan las ventajas competitivas, tanto institucionales como organizativas, así como los patrones específicos de organización y gestión, y los perfiles nacionales que sirven de base a las ventajas competitivas y que son difícilmente imitables por los competidores.

Un claro ejemplo de esto lo constituyen las respuestas diferenciadas que dan las naciones ante la escasez de recursos naturales. Mientras que los países donde los restantes factores ambientales se hallan poco desarrollados, tenderán a mostrar un estancamiento crónico; las naciones donde existen adecuadas infraestructuras tecnológicas y abundantes recursos humanos calificados, la “desventaja selectiva en factores” puede generar un impulso para superar las dificultades vía innovación tecnológica y el desarrollo de ventajas competitivas en sectores más sofisticados.

Siguiendo en la misma línea, cabe destacar que, si bien las políticas de competitividad sistémica son importantes como marco global para el desarrollo productivo, deben complementarse con otras políticas mesoeconómicas, que contribuyan a generar transformaciones en la estructura productiva para asegurar un proceso de crecimiento sustentable y equitativo.

III.B.2 Reconversión Industrial e Integración Social

Las PDP requieren dar respuesta al conjunto de los sectores de la economía de manera de consolidar un proceso de crecimiento inclusivo. Los procesos de reconversión se focalizan, en general, en sectores estancados o en retroceso que pueden ser esenciales para cumplir diferentes roles: asegurar eslabonamientos con otros sectores, incrementar exportaciones de alto valor agregado o actuar como fuertes demandantes de fuerza de trabajo.

Las políticas de reconversión industrial cobran un mayor protagonismo en momentos en que se requiere incrementar la matriz exportadora. Un ejemplo de ello es el caso de países dependientes de las divisas generadas por los commodities, en un contexto donde su precio internacional está mermando. No obstante, es necesario que dicha reconversión sea temporalmente acotada y acompañada de políticas inclusivas (como oficinas de empleo), ya que puede generar efectos adversos en el entramado laboral (vía reducción de puestos de trabajo).

Si bien la reconversión puede ser incentivada por el sector empresario, se requiere un aparato institucional que permita llevar a cabo dichas políticas, donde las mismas no generen externalidades negativas al conjunto de la sociedad. En esta línea, para que la reconversión industrial conlleve a un desarrollo económico y no a un mero crecimiento de determinados sectores, es necesaria la intervención tanto del propio gobierno, como del sector financiero, de las grandes compañías, del sector empresario, de las universidades, de los centros de investigación y desarrollo, de los gremios y sindicatos, es decir una interacción de todos los actores de la economía.

III.B.3 Políticas para reducir el sesgo Anti-exportador

El sesgo anti-exportador se genera en ciertos sectores cuando se presentan estímulos que, generados por diversas políticas, incentivan la venta al mercado interno aun cuando tuvieran potencial para exportar. Es decir, cuando el costo de vender en el mercado externo es mayor que el de hacerlo en el mercado local.

El ejemplo más claro es el atraso cambiario, el cual torna más rentable vender localmente que en el exterior. Esto trae aparejado para muchas

empresas, fundamentalmente pequeñas y medianas, que se torne económicamente inviable exportar, o que se pierdan mercados externos claves que luego serán muy difíciles de recuperar. Aquí vuelven a cobrar nuevamente preponderancia los aspectos macroeconómicos ya señalados.

Existen, asimismo, otras causas del sesgo anti-exportador, no vinculadas al atraso cambiario que requieren ser neutralizadas a partir de políticas públicas. Se vinculan, entre otras, con la información incompleta sobre mercados externos, asimetrías en la asignación del financiamiento a la exportación y con economías de escalas requeridas para competir en el mercado internacional.

III.B.4 Políticas de defensa a la competencia

La defensa a la competencia es una política de carácter horizontal sumamente importante, ya que por un lado puede contribuir a eliminar barreras a la entrada, generando nuevos actores económicos, y por el otro estimula a mejorar la calidad de los productos y a incentivar la innovación.

Asimismo, juega un rol importante al atenuar los procesos de inflación en etapas de inestabilidad macroeconómica al evitar comportamientos de colusión en la fijación de precios por parte de sectores fuertemente concentrados y evitar incrementos de precios abusivos por parte de dichos sectores. Es decir, una ley de competencia correctamente implementada puede incrementar el número de empresas de la economía y evitar abusos de posición dominante, lo que a la larga tiende a incrementar el tamaño relativo del mercado.

III.C Políticas verticales

Las políticas verticales son quizás las más controversiales, dado que pueden generar un sesgo en el vector de precios relativos que beneficie a determinados sectores por sobre otros, respecto a lo que hubiese ocurrido si se dejaba actuar libremente al mercado. No obstante, que la política industrial sea implementada verticalmente, no implica necesariamente que se seleccionen ganadores. Según Rodrik, mediante la política industrial correctamente propuesta no se pretende elegir ganadores, sino mediante ciertos estímulos, descartar perdedores (Rodrik, 2008).

En este punto es interesante destacar la idea de Ajzenman (2015) quien sugiere extender la producción hacia ramas o sectores más complejos, de

mayor valor agregado, tomando en cuenta las ventajas comparativas estáticas del país. Este autor señala que basar la estrategia en un desarrollo productivo lineal puede ser no solo poco eficiente, sino equivocado, por eso es esencial realizar una política industrial, analizando en qué sectores es estratégicamente más conveniente centrarse para lograr un incremento de la productividad de toda la economía. La CEPAL (2012) propone ciertos criterios para la selección de los sectores claves, entre los que se destacan: el crecimiento potencial del sector, el dinamismo y elasticidad de demanda del mercado internacional para los productos y/o servicios del sector, el peso del mismo en el PIB, el valor de sus exportaciones y la cantidad de empleo que genera.

Finalmente, una justificación para la realización de políticas específicas puede vincularse con el objetivo de incrementar los niveles de competitividad de sectores trabajo intensivo o con una alta capacidad de demanda de proveedores locales, a los efectos de lograr un proceso de expansión social de carácter inclusivo; que con políticas horizontales o de libre mercado no se generaría.

IV. POLÍTICAS PRODUCTIVAS A TRAVÉS DE BIENES PÚBLICOS O DE INTERVENCIÓN DEL MERCADO

Además de la clasificación de las PDP entre horizontales y verticales, existe otra clasificación: entre aquellas resultantes de la intervención directa del mercado o a través de bienes públicos. Para ello recurriremos a un esquema que combina ambas clasificaciones, a través de la creación de cuatro cuadrantes siguiendo a Crespi, et al (2014).

En las políticas vinculadas con los bienes públicos, el Estado tiene la posibilidad de contribuir a elevar la competitividad, a partir de la provisión de bienes complementarios a los bienes privados: como el desarrollo de infraestructuras o la protección de los derechos de propiedad. Por otro lado, las políticas de intervención de mercado actúan directamente sobre los incentivos de los actores privados, —como los subsidios, las exoneraciones fiscales o los aranceles— y de este modo influyen en su conducta, vía el mecanismo de precios

Tabla 1. Combinación de políticas públicas

Columna1	Políticas Horizontales	Políticas Verticales
Bienes públicos	I	II
Intervención de mercado	III	IV

IV.1 Ejemplos de los cuadrantes

El **primer cuadrante** de la Tabla 1, que corresponde a políticas horizontales realizadas a través de la provisión de bienes públicos, es de los menos cuestionados. En este se incluyen, entre otros, los esfuerzos para mejorar la calidad educativa o de infraestructuras, bienes públicos que permiten reducir los costos de transacción para lanzar un negocio, el respeto de los derechos de propiedad, entre otros. Es decir que este cuadrante incluye los requisitos básicos o necesarios para enmarcar con éxito a las políticas de desarrollo productivo.

Un claro ejemplo de políticas horizontales implementadas a través de bienes públicos, son los **Parques Industriales**. Los mismos son espacios diseñados para la localización de industrias y servicios afines a las mismas, los que cuentan con la infraestructura necesaria y espacios comunes a las diversas compañías. Estos predios pueden generar economías de aglomeración y externas, favorecer el desarrollo de nuevas PyMEs, estimular la competitividad, incrementar los eslabones productivos, al tiempo que constituyen una fuente de empleo genuino y de calidad e incentivan el desarrollo empresarial formal. Los parques industriales han tenido un profundo éxito en algunos países latinoamericanos, como son los ejemplos de São Paulo en Brasil, Tolima en Colombia, Rafaela en Santa Fe, Argentina, y Canelones en Uruguay, entre otros.

El **segundo cuadrante** incluye la provisión de bienes públicos que generan beneficios para sectores específicos que requiere una eficiente coordinación público-privada. Dentro de los diversos ejemplos podemos mencionar: los controles fitosanitarios o la promoción pública de investigaciones para crear nuevas variedades de cultivos, la promoción con

apoyo oficial al turismo, la creación de carreras universitarias específicas requeridas por ciertos sectores, la coordinación logística para facilitar y estimular la exportación de ciertos productos.

Un ejemplo de políticas verticales a través de bienes públicos, es el fomento educativo ligado a un sector específico como ha sido el caso de la carrera de Ingeniería Nuclear en el Instituto Balseiro en Argentina que, si bien asume un carácter vertical por estar dirigido hacia un sector específico, puede generar beneficios al conjunto de la sociedad, en la medida que logra generar externalidades positivas globales al generar derrames hacia otros sectores y estimular la creación de trabajo calificado.

El tercer cuadrante, involucra a políticas horizontales basadas en intervenciones de mercado que apuntan a neutralizar la existencia de fallas de mercado que pueden afectar el desarrollo de determinadas actividades. Aquí se incluyen distintos tipos de mecanismos, tales como: desgravaciones fiscales para promover la capacitación laboral o la inversión en maquinarias, créditos subsidiados para pequeñas y medianas empresas generadoras de empleo y valor agregado, o para estimular el desarrollo de nuevas actividades exportadoras entre otros.

En el **cuarto cuadrante**, se encuentran aquellas PDP que intervienen en el mercado y que se aplican en forma vertical (subsidios, exoneraciones fiscales, etc). Una situación que justificaría esta forma de intervención es cuando contribuye a solucionar problemas de coordinación en sectores con ventajas competitivas latentes y que estimula los encadenamientos productivos locales, tanto hacia atrás como hacia adelante. La experiencia de algunos países asiáticos muestra que las políticas de carácter selectivo deben ser transitorias y con metas específicas a cumplir, de modo de evitar conductas de rent-seeking.

En este cuadrante se incluyen políticas como aquellas orientadas al sector del Software en Argentina en el año 2004, implementadas a través de una intervención hacia un sector específico a través de exenciones impositivas y beneficios crediticios. Esto hizo posible que no solo el sector haya logrado crecer significativamente, sino que contribuyó a elevar el valor de la canasta exportadora y a expandir la demanda de empleo calificado y la creación de nuevos actores empresariales.

V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Este trabajo enfatiza la necesidad de retomar el rol de las políticas productivas, como instrumento clave para alcanzar un desarrollo sostenido e inclusivo en América Latina, considerando los condicionantes que enfrenta actualmente la región, tanto a nivel interno como externo.

A nivel internacional resalta la profundización en el proceso de globalización económica que, al no ser acompañada por un fortalecimiento y avance equitativo en las regulaciones internacionales, está dando lugar a la conformación de mega-acuerdos que se desarrollan al margen de la OMC y que podrían limitar futuras transformaciones dinámicas en las matrices productivas de los países de la región. Por otro lado, el auge de la economía china y la reciente reducción en sus niveles de crecimiento han generado señales de alerta a nivel global y regional.

En ese contexto el trabajo plantea la necesidad de definir a las PDP a partir de un enfoque integral. Asimismo, es fundamental la articulación de dichas políticas con las macroeconómicas, ya que las políticas de desarrollo productivo no tendrán el mismo resultado bajo un contexto macro inestable que en uno estable. Al mismo tiempo no puede desdeñarse el impacto potencial de las políticas microeconómicas sobre la situación macroeconómica.

Por otro lado, a nivel mesoeconómico se requieren políticas que apunten a incentivar la competitividad sistémica. Estas políticas pueden ser de carácter horizontal o vertical, aunque en la práctica el límite entre las mismas no suele ser preciso. Es justamente en el campo de las políticas mesoeconómicas donde se generan las ventajas competitivas y los perfiles nacionales, que son difícilmente imitables por países competidores.

Dentro de ese espacio mesoeconómico, el trabajo hace también eje en las políticas orientadas a la reconversión industrial, que adquieren una participación especial en momentos en que es necesario reorganizar la matriz productiva y exportadora, revalorizando a sectores fuertemente demandantes de empleo. También incluye políticas orientadas a reducir el sesgo anti-exportador y a promover una defensa de la competencia, de modo de eliminar las barreras a la entrada e incentiven la innovación. Asimismo, enfoca el tema de las políticas verticales, tomando en cuenta ciertas características que

presentan los sectores tales como su crecimiento potencial, el dinamismo y elasticidad de demanda del mercado internacional, el valor de sus exportaciones y la cantidad de empleo que genera, entre otros.

Dentro del conjunto de PDP el trabajo diferencia entre aquellas resultantes de la intervención del mercado o las que se realizan a través de bienes públicos. Se presentan ejemplos de ambos tipos de políticas realizadas tanto a nivel horizontal como vertical, cuya implementación exitosa en distintos países puede dar elementos importantes para el desarrollo de políticas dado el presente contexto internacional.

Finalmente cabe señalar que, a los efectos de diversificar la estructura exportadora y reducir la dependencia externa, cobra especial protagonismo el fortalecimiento de las relaciones económicas regionales. Esto permitiría promover las PDP con el objetivo de implementar un plan integral de infraestructura regional, incentivar la creación de cadenas de valor regionales y constituir una plataforma de aprendizaje para lograr una mayor competitividad, poder de negociación, y de ese modo internarse globalmente de un modo más eficiente, sustentable e inclusivo.

BIBLIOGRAFIA

Arruda Coronel, D; Zago de Azevedo, F.; Carvalho Campos, A. (2014). Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. *Revista de Economia Política*, vol. 34, nº 1 (134), pp. 103-119

Ajzenman, N. (2015). *¿Industria diversificada o industria compleja?* Publicado en el diario La Nación, Bs. As., Argentina (12/10/2015).

Bekerman, M. y Sirlin, P. (1996). Política Comercial e inserción internacional de la Argentina para los años 90. *Revista de economía política*, vol. 16, nº3 (63)

Bekerman, M. y Dalmasso, G. (2014). Políticas productivas y competitividad industrial. El caso de Argentina y Brasil. *Revista de Economía Política*, vol. 34, nº 1 (134), pp. 158-180.

Bekerman, M. y Vázquez, D. (2015). Transformaciones estructurales y restricción externa durante la post-convertibilidad. En Friedrich Ebert Stiftung Argentina. *Análisis* nº4.

Bekerman, M; Sirlin, P. (2006). *La necesidad de una estrategia productiva en la Argentina de la posconvertibilidad*. Comercio exterior : CE; revista de análisis económico y social. - México, ISSN 0185-0601, ZDB-ID 8615287. - Vol. 56.2006, 3, p. 245-26.

CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*. Trigésimo Cuarto Período de Sesiones de la CEPAL, San Salvador, 27 al 31 de Agosto de 2012

Crespi, G.; Fernández Arias, E.; Stein, E. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. BID

Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D. y Meyer-Stamer, J. (1996). *Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política*. Revista de la CEPAL, Santiago 1996, No. 59, pág. 39 – 52.

Fajnzylber F. (1988) *Competitividad Internacional. Evolución y Lecciones*. Revista de la CEOAL No 36 Chile

Gillman, K., Coutinho, L., Amadeo, E., Campbell., Diamand, M., Kindgard, F., Llach, J.J., Mahler, I., Mayoral, A., Orsi, V. y Roggero, H. (1991). *Políticas públicas y privadas hacia la competitividad industrial*. Colección Ciencia y Técnica. EUDEBA

Katz, J. y Bernat, G. (2013). Interacciones entre la macro y la micro en la postconvertibilidad: dinámica industrial y restricción externa. *Desarrollo Económico* 25(207-208): 383-404.

Krugman P. (1993). What do undergraduates need to know about trade? *American Economic Review* 83.

Miguelés, P. (2014). La política industrial y su papel insustituible. Artículo publicado en *Revista Mercado* (27/08/2014).

Rodrik, D. (2010). El regreso de la política industrial. Project Syndicate

Rodrik, D. (2008). Normalizing Industrial Policy. Commission on Growth and Development, Working paper no.3

Schorr, M. y Wainer, A. (2014). *La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa*. Publicado por REALIDAD ECONOMICA. IADE. Buenos Aires p. 137 – 137.7

Schumpeter, J. (1957). *Teoría del Desarrollo Económico*, Traducido por Prados Arrarte, J., Fondo de Cultura Económica, México.

Singh, A. (1995). The causes of fast economic growth in East Asia. En UNCTAD Review, 1995.

Stiglitz, J. (2000). La economía del sector público Tercera Edición.

Suzigan, W. y Furtado, J. (2006) - Política industrial y desarrollo- REVISTA DE LA CEPAL 89

Forteza, J. (2014) Políticas e instituciones para el desarrollo productivo: experiencia internacional e implicancias para América Latina. Publicado en Boletín Informativo Techint 346