

---

desarrollo productivo

**E**l (lento) retorno de las  
políticas industriales en  
América Latina y el Caribe

Wilson Peres



Santiago de Chile, noviembre del 2005

Este documento fue preparado por Wilson Peres, Jefe de la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico, de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. El trabajo fue realizado en el marco del módulo “Políticas de Desarrollo Productivo”, del programa CEPAL/GTZ sobre “Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de recursos naturales”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1020-5179

ISSN electrónico 1680-8754

ISBN: 92-1-322803-1

LC/L.2419-P

N° de venta: S.05.II.G.166

Copyright © Naciones Unidas, noviembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Práctica y estrategia de las políticas industriales</b> .....	11
1. La experiencia de la región .....	11
2. Una tipología de estrategias nacionales .....	13
<b>II. Líneas de acción e instrumentos</b> .....	19
<b>III. Implementación y evaluación de impacto</b> .....	23
<b>IV. Conclusiones</b> .....	27
<b>Bibliografía</b> .....	31
<b>Serie Desarrollo productivo: números publicados</b> .....	35

## Índice de cuadros

Cuadro 1 Incentivos financieros y fiscales sectoriales .....	15
--	----



---

## Resumen

---

Este trabajo se basa en la hipótesis de que el foco de una política para acelerar el crecimiento económico en el largo plazo es la combinación de la acumulación de conocimiento y la diversificación de la estructura productiva. La primera genera las posibilidades; la segunda las concreta. Ambas dimensiones están en el centro del presente documento, el que se organiza en cinco secciones. Luego de la introducción, en la que se revisan las grandes líneas de las experiencias en políticas industriales durante el período de industrialización mediante la sustitución de importaciones, en la segunda sección se relevan las prácticas de política en curso en la región y se desarrolla una tipología de las estrategias que las sustentan. En la tercera sección, se presentan las principales líneas de acción e instrumentos de política, mientras en la cuarta se analizan cuestiones relativas a la evaluación de su implementación e impacto; en la quinta sección, se concluye. La tesis central que se plantea es que, si bien los países de la región han avanzado en su capacidad de diseño de políticas, aún deben recorrer mucho camino para mejorar su implementación, es decir, su efectiva puesta en marcha, y desarrollar y aplicar metodologías e instrumentos adecuados para evaluar su impacto. La aceptación de esas políticas depende en gran parte de la capacidad de mostrar que sus impactos justificarían los recursos que se gastarían en ellas.



## Introducción

---

Este trabajo parte de la hipótesis que, para potenciar sus procesos de desarrollo, los países de América Latina y el Caribe deben poner en práctica políticas para la creación de nuevos sectores o la modernización de sectores maduros, respetando las restricciones dadas por el tamaño, el grado de desarrollo y la estructura productiva de las distintas economías nacionales.<sup>1</sup> La diversificación de la estructura productiva, mejorando la mezcla de productos y el vector de especialización internacional, es un determinante del cierre de la brecha de productividad respecto a la frontera tecnológica internacional y, por lo tanto, de la aceleración del crecimiento de la productividad agregada en economías abiertas. Tal diversificación permite mejores encadenamientos internos, lo que fortalece el impacto positivo del crecimiento económico sobre la productividad agregada (Cimoli, Correa y Primi, 2003).

Políticas deliberadas de fortalecimiento sectorial pueden aumentar la densidad y complejidad de la estructura productiva de un país, las que están positivamente correlacionadas con la estabilidad de sus tasas de crecimiento, así como con la rapidez y flexibilidad de su respuesta a choques externos (Castaldi, 2003). La complejidad productiva actúa creando contrapesos internos a la transmisión de los choques, generando así estabilizadores automáticos. La especialización con aumento del contenido de conocimiento y la

---

<sup>1</sup> Este trabajo se benefició de los comentarios de los participantes en la Segunda Reunión de la *Task Force on Industrial Policy* de la *Initiative for Policy Dialogue* (IPD), realizada en Río de Janeiro en marzo de 2005. Se agradecen las observaciones de Antonio Barros de Castro (comentarista de la presentación), Alice Amsden, Mario Cimoli, Giovanni Dosi, Bernardo Kosacoff, Yevgeny Kuznetsov, Richard Nelson, Gabriel Palma y Gabriel Porcile. Algunas partes de este trabajo fueron publicadas en CEPAL (2004a), capítulo 8.

diversificación permiten aprovechar más cabalmente los rendimientos crecientes a escala implícitos en el progreso técnico, lo que conduce directamente a procesos virtuosos de causalidad acumulativa o *cumulative causation* (Young, 1928; Stigler, 1951; Kaldor, 1966).

En síntesis, el centro de una política para acelerar el crecimiento de la productividad en el largo plazo es la combinación de la acumulación de conocimiento y la diversificación de la estructura productiva. La primera genera las posibilidades; la segunda las concreta. Ambas dimensiones están presentes en este trabajo, el que se organiza en cinco secciones. Luego de esta introducción, en la que también se revisan las grandes líneas de las experiencias de las políticas industriales durante el período de sustitución de importaciones, en la segunda sección se relevan las prácticas de política en curso en la región y se desarrolla una tipología de las estrategias que las sustentan. En la tercera sección, se presentan las principales líneas de acción e instrumentos de política, mientras en la cuarta se analizan cuestiones relativas a la evaluación de su implementación e impacto; en la quinta sección, se concluye.

Las políticas de creación de nuevos sectores fueron el centro de la política industrial en el modelo de sustitución de importaciones.<sup>2</sup> Incluso en la actualidad, frecuentemente se define a esa política como una política que busca modificar el vector de producción de bienes y servicios (Chang, 1994; Melo, 2001), lo que necesariamente implica la creación de nuevas actividades. El objetivo de esa política era completar el tejido industrial de los países, endogenizando los efectos del crecimiento de la demanda interna, particularmente de la inversión, los que, de otra manera, se traducirían en aumento de importaciones, con el consiguiente impacto negativo sobre la restricción externa. Durante la década de 1970, se fortaleció la percepción de que los efectos de la inversión se dividían en dos; por un lado, la instalación de capacidad productiva, con impactos positivos sobre la oferta agregada; por otro, la demanda derivada de bienes de capital que, por la falta de una oferta interna adecuada, se traducía en demanda de importaciones, perdiéndose así los efectos de arrastre sobre el resto de la estructura productiva. En ese momento, política industrial, política para el sector manufacturero y política de fomento a la producción de bienes de capital eran conceptos estrechamente vinculados.

Los principales instrumentos de política fueron una combinación de protección comercial, promoción de inversiones directas, frecuentemente estatales o extranjeras, y financiamiento por parte de los bancos nacionales de fomento.<sup>3</sup> Los ejemplos más notorios en la década de los 1970, antes del quiebre que significó la crisis de la deuda externa, fueron el “II Plan Nacional de Desarrollo” en Brasil y el “Programa Nacional de Fomento Industrial, 1979-1982” en México, que estuvo en vigencia durante el auge que acompañó la expansión de la plataforma de exportación de petróleo.

Las políticas industriales ordenaban la expansión de la oferta interna y eran el centro de los esfuerzos de planeación o programación a nivel de la estructura productiva. Tres factores vinculados entre sí fortalecían ese papel ordenador: (i) los aparatos de fomento del sector público se organizaban con estructuras sectoriales e incluso subsectoriales,<sup>4</sup> (ii) los intereses privados se estructuraban también según cámaras o asociaciones sectoriales, que eran las principales defensoras de la estructura de protección comercial, y (iii) las negociaciones comerciales internacionales (por ejemplo, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) o el Pacto Andino), se concretaban en listas negativas o positivas de preferencias sectoriales. El centro de la atención de

---

<sup>2</sup> En este documento, los términos industria e industrial se usan en sentido amplio, es decir, no incluyen sólo a la industria manufacturera, sino también a sectores no manufactureros, como el agrícola y el minero. En ese sentido, se los usa como sinónimos de sector y sectorial, o del término *industry* en inglés.

<sup>3</sup> Para resaltar la diversidad de experiencias en la región a lo largo del tiempo, en este documento se usa frecuentemente la expresión “las políticas industriales” en lugar de “la política industrial”.

<sup>4</sup> Por ejemplo, ministerios de industria, agricultura, minería, etc. y, dentro de ellos, direcciones generales de alimentos, metalmecánica, química, bienes de capital, etc.

las políticas estuvo en los sectores agropecuario y manufacturero, aunque el peso de este último fue tal que, como se indicó anteriormente, se tendieron a confundir los conceptos de política sectorial y política para la industria manufacturera.

Desde esa posición central, las políticas orientadas al sector manufacturero fueron perdiendo legitimidad a lo largo de la década de 1980 llegando a ser prácticamente excluidas de la visión del nuevo modelo económico implantado con las reformas estructurales, al menos en su formulación más estricta. La pérdida de aceptación de este tipo de política se debió a diferentes causas. Las principales fueron: privatización o cierre de empresas públicas que invertían directamente en nuevos sectores, lo que fue resultado de la nueva visión de que el Estado sólo debía jugar un papel subsidiario en la dinámica económica; la necesidad de equilibrar las finanzas públicas eliminando subsidios, en particular los subsidios fiscales y los componentes de subsidio de las operaciones de crédito, y la percepción, algunas veces controvertible, que numerosas inversiones habían implicado mala planeación, pobre gestión de proyectos y corrupción, e incluso proyectos inútiles, es decir, los llamados “elefantes blancos”. Esta pérdida de legitimidad no se dio en todas las partes del mundo. Así, por ejemplo, en varios países del este y del sudeste de Asia, las políticas activas con alcance sectorial e incluso con *targeting* a nivel de empresa se mantuvieron en vigencia hasta bien entrados los años 1990, pero fueron perdiendo intensidad a medida que esos países fueron incorporándose paulatinamente, aunque con diferentes ritmos, en la corriente de libre mercado y el nuevo régimen internacional de comercio.<sup>5</sup>

Más allá de los argumentos económicos contra la política industrial, la oposición de los agentes políticos en favor de la misma al nuevo modelo económico llevó a que se consolidara el estereotipo “desarrollistas versus neoliberales”. Esa oposición a las reformas estructurales fue combatida por los agentes en favor de las reformas mediante la acentuación de un discurso que mostraba a las políticas industriales orientadas a sectoriales determinados como una distorsión en la asignación de recursos y causante de los desequilibrios fiscales que estaban detrás de los procesos inflacionarios. Esta posición de crítica a la política industrial fue compartida por un número creciente de gobiernos en la región.<sup>6</sup> Sin embargo, esa visión extrema no siempre se condijo con los hechos; incluso gobiernos fuertemente reformadores, como los de Menem en Argentina, Collor de Melo en Brasil y Salinas de Gortari en México, mantuvieron ciertas políticas sectoriales, en particular para la industria automotriz.

---

<sup>5</sup> El debate sobre el efecto de las políticas industriales en Asia es muy amplio y aún no ha concluido, aunque la crisis de 1997 llevó a que el foco de atención del “caso asiático” se desplazara significativamente. Para posiciones favorables a tales políticas, véase Amsden (1989), Rodrik (1995) y Wade (1990); en el sentido contrario, véase, Banco Mundial (1993), Krugman (1994) y, más recientemente, Noland y Pack (2002). Por otra parte, las políticas agrícolas de los países industrializados muestran que las políticas sectoriales distan de ser una peculiaridad de algunos países subdesarrollados en el pasado.

<sup>6</sup> A comienzos de los años 1990, era frecuente que altos funcionarios a cargo de la política macroeconómica manifestaran el apotegma: “la mejor política industrial es no hacer política industrial”. Pese a su simplicidad, esa frase reflejaba adecuadamente su postura sobre el tema.



# I. Práctica y estrategia de las políticas industriales

---

## 1. La experiencia de la región

Gran parte de la experiencia actual de la región en política industrial está incluida en el término políticas de competitividad (Peres, 1997).<sup>7</sup> Las políticas en curso en la región se pueden ordenar en cuatro grandes grupos. En primer lugar, existen políticas que son la continuidad de las que se desarrollaron durante el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, con las que se busca expandir y profundizar (integrando nuevos segmentos) un sector particular, aplicando alguna combinación de protección comercial e incentivos fiscales y financieros; ejemplos notorios son los regímenes para la industria automotriz en el MERCOSUR tendientes a ordenar y expandir las inversiones de empresas terminales y de partes (CEPAL, 2004b, recuadros III.3 y III.4). Apoyos esporádicos a sectores sensibles (de débil competitividad) como textiles, ropa, calzado, productos electrónicos y juguetes han estado presentes en muchos países de la región; así como apoyos a numerosos productos agrícolas y actividades mineras, que varían según los países, pero que han sido mucho más estables que los incentivos a las actividades

---

<sup>7</sup> Consideraciones sobre el impacto de las reformas económicas y de la política macroeconómica sobre la dinámica industrial están fuera del alcance de este trabajo. Sin embargo, no se debe dejar de resaltar que muchas veces, reformas como la apertura comercial o las privatizaciones y medidas de política monetaria y cambiaria han tenido un gran impacto sobre esa dinámica, lo que ha permitido calificarlas como verdaderas “políticas industriales implícitas”. Estas políticas implícitas muchas veces fueron decididas sin un conocimiento adecuado de la microeconomía de la región, es decir de las dinámicas específicas de sus empresas y mercados. Véase, Stallings y Peres (2000).

manufactureras. Incluso en sectores con ventajas comparativas reveladas, como segmentos importantes del sector agrícola frecuentemente han debido diseñarse esquemas de apoyo frente a crisis de corto plazo<sup>8</sup> o a desafíos de más largo plazo fruto de pérdida relativa de competitividad.<sup>9</sup>

En el sector agrícola, en varios países (entre ellos los centroamericanos, Brasil, Colombia y República Dominicana) se mantiene la intervención directa en los mercados de granos básicos (trigo, maíz, arroz). Sin embargo, hay una progresiva sustitución de las intervenciones directas en los mercados —por ejemplo, mediante precios de garantía— y del crédito subsidiado por programas focalizados en los pequeños productores, que son los más afectados por la apertura comercial, y por instrumentos de naturaleza horizontal, por ejemplo, gastos en programas de sanidad animal y vegetal, riego y titulación de tierras (FAO, 2001 y CEPAL, 2003). Asimismo, se da creciente importancia a programas con un alcance territorial o local, por ejemplo, programas de incentivos fiscales en regiones pobres o programas de desarrollo rural integral, así llamados porque combinan componentes de inversión en infraestructura con capacitación y asistencia técnica en áreas rurales relativamente desfavorecidas.

En segundo lugar, algunas políticas focalizadas en sectores evolucionaron hasta transformarse en políticas con impacto sobre el conjunto del sistema económico. Este es el caso de las políticas para la industria electrónica y de cómputo, que comenzaron como políticas de sustitución de importaciones de equipo (*hardware*) luego se enfocaron al apoyo al desarrollo de un intangible (*software*) y han sido integradas en las estrategias para el desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) e incluso para dar a luz a “sociedades de la información” en la región.<sup>10</sup> La presencia generalizada de economías de alcance y de red, así como de complementariedad entre actividades, lleva a que estas políticas deben ser encaradas transversalmente, más allá de límites sectoriales o institucionales, que, por otra parte, tienden a ser cada vez más indefinidos y borrosos.

Un tercer conjunto de políticas son las que se han enfocado a sectores con elevada concentración derivada de economías de escala y de red (electricidad, telecomunicaciones, petróleo y gas natural). En estos sectores, las políticas, en casi todos los casos decididas después de procesos de privatización, se han orientado a desarrollar marcos eficientes de regulación, lo que ha implicado la creación y fortalecimientos de agencias reguladoras, adecuación del marco normativo y esfuerzos por vincular la expansión de las inversiones en estos sectores con una mayor articulación con proveedores ubicados en el país, cuya intensidad varía según los países.<sup>11</sup> En el caso del Brasil, se ha llegado incluso a la creación de “fondos tecnológicos” para apoyar programas de desarrollo científico y tecnológico en cada uno de los sectores en cuestión, con recursos provenientes de las regalías que pagan las empresas.

Un cuarto grupo son las políticas que se han enfocado al apoyo a *clusters*, en particular de pequeñas y medianas empresas o de actividades en que hay muchas firmas de ese tamaño aunque bajo el liderazgo de las grandes empresas; este enfoque ha tenido creciente aceptación en los países andinos y centroamericanos y, al igual que otras políticas industriales, se han dirigido más al aumento de competitividad de sectores existentes que a la creación de nuevas actividades. A nivel subnacional, ha habido fuertes acciones de fomento a *clusters*, también en países como México y

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, las exenciones tributarias a los productores de carne ovina en momentos de crisis de aftosa en Uruguay señaladas por Scarone (2003). Por su parte, datos para Brasil en 2003, muestran apoyos significativos a sectores tales como los de energía eléctrica (mil millones de dólares en líneas de crédito del BNDES para capitalizar 24 empresas de distribución), informática (500 millones de dólares en reducción del impuesto sobre productos industrializados, IPI), automóviles (120 millones de dólares en reducción del IPI a vehículos pequeños y medianos) y electrodomésticos (70 millones de dólares en líneas de crédito), véase Balbi (2003).

<sup>9</sup> Como sucede con el turismo “sol y playa” en parte importante del Caribe de habla inglesa (Hendrickson, 2003) o de la reconversión productiva, buscando cultivos con mayor potencial, valor agregado y oportunidades de mercado, en tanto objetivo de la Alianza para el Campo en México (Villagómez, 2003).

<sup>10</sup> Para un planteamiento general sobre el tema, véase CEPAL (2005); para análisis nacionales, véase, Bonelli y Motta Veiga (2003), para Brasil; Scarone (2003), para Uruguay; Henry (2003), para el Caribe.

<sup>11</sup> Véase, Sergeant y otros (2003), para Trinidad y Tobago.

Brasil, como han sido, por ejemplo, los casos del apoyo al sector del calzado en Guanajuato o de la electrónica en Jalisco en México (Unger, 2003; Dussel, 1999) o las acciones del Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) a lo largo de todo el país en el marco del proyecto de desarrollo de “agrupaciones productivas locales” (*arranjos produtivos locais*, APL).<sup>12</sup> Este tipo de política goza de gran legitimidad, incluso entre los organismos financieros internacionales, lo que ha facilitado su aceptación por los gobiernos e incluso ha llevado a que se denomine apoyo a *clusters* a acciones que en sentido estricto no tienen alcance ni de cadena productiva ni de conglomeración geográfica.<sup>13</sup>

## 2. Una tipología de estrategias nacionales

Después del resurgimiento del interés en las políticas activas de alcance microeconómico y sectorial a mediados de los años 1990, se estructuraron tres tipos de maneras de enfocar las políticas de competitividad. En algunos países, fundamentalmente Brasil, México y los del Caribe de habla inglesa, se diseñaron documentos de política orientados específicamente al sector manufacturero y a la vinculación del mismo con el desarrollo tecnológico y la inserción internacional.<sup>14</sup> Estos documentos fueron agendas de trabajo entre el gobierno y el sector privado, más que planes o programas industriales en un sentido estricto, lo que llevó a que sus críticos los acusaran de ser “programas sin metas” e incluso “sin recursos”.

En los países andinos y centroamericanos predominaron enfoques tendientes a aumentar la competitividad del conjunto de la economía, no dando un papel privilegiado al sector manufacturero, y se diseñaron estrategias nacionales de competitividad basadas en la metodología de *clusters*, los que recibieron distintos nombres: aglomeraciones industriales, arreglos o conglomerados productivos.<sup>15</sup> Desde el punto de vista de la instrumentación de la política, ese enfoque se traducía en la negociación y puesta en marcha de acuerdos sectoriales, generalmente a lo largo de cadenas de valor, entre actores privados y el gobierno, donde éste cumplía un papel de catalizador o facilitador.

Finalmente, en Argentina, Chile y Uruguay no se trabajó ni sobre la base de políticas industriales ni de estrategias nacionales de competitividad, sino que se prefirieron las políticas llamadas horizontales,<sup>16</sup> que buscaban no discriminar entre sectores, y que se debían implementar a partir de incentivos a la demanda de las empresas, en contraste con los subsidios a la oferta típicos del modelo anterior. Cuando se presentaran problemas con clara dimensión sectorial, las políticas horizontales se concretarían en la concentración de sus instrumentos en la solución del mismo, sin que se considerara que por ello perdían su carácter básicamente neutral. En Chile fue donde se conceptualizó y puso en marcha más fuertemente este tipo de intervención, aunque en ese país se

<sup>12</sup> Un APL se caracteriza por tener un número significativo de empresas que actúan en torno a un actividad productiva predominante en un territorio y comparten formas de cooperación y mecanismos de gobernanza. Las acciones de apoyo a los APL se concretan a nivel local, lo que es consistente con la experiencia brasileña de que las políticas a nivel de estados tengan un fuerte componente sectorial. Ejemplos de ello son los programas de apoyo a las industrias automotriz (subsidios e incluso aportes de capital por gobiernos de algunos estados), electroelectrónica e informática, textiles, ropa y calzado. Véase, Bonelli y Motta Veiga (2003).

<sup>13</sup> Véase, Velasco (2003), para el caso de los acuerdos sectoriales en Colombia.

<sup>14</sup> Pérez (2003) resalta la intensidad de los incentivos de alcance sectorial en las economías caribeñas, en particular los que están en operación en los países miembros de la Asociación de Estados del Este del Caribe, así como en Barbados y Guyana, teniendo este último el paquete de incentivos más amplio de la región. Esos incentivos se orientan fundamentalmente hacia los sectores manufactureros y de servicios, en particular hoteles y turismo (Hendrickson, 2003).

<sup>15</sup> Ese enfoque fue desarrollado a partir de Porter (1990) y se concretó en los trabajos de *Monitor Company* en los países andinos a comienzos de los años 1990 y del proyecto “Centroamérica en el siglo XXI: Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible”, coordinado por INCAE/CLADS a mediados de ese decenio.

<sup>16</sup> El término políticas neutras u horizontales, de uso generalizado en la región, oculta el hecho que *ex-post* toda política favorece más a unos sectores que a otros. Ello es así pues esas políticas buscan aumentar la eficiencia en la operación de mercados de factores productivos, los que son usados con diferentes intensidad según sectores o productos. En algunos casos, políticas que se presentan como neutras para que tengan más legitimidad, están desde un comienzo orientadas a sectores específicos. Esto sucede con gran frecuencia en las políticas de desarrollo tecnológico.

sostuvieron por un largo período subsidios directos a los sectores forestal y minero, así como a las actividades exportadoras (Moguillansky, 2000).

A comienzo de los años 2000, a diferencia de otras áreas de política de desarrollo, no hay convergencia en la posición de los países de la región en materia de política sectorial. Mientras el discurso de algunos rechaza fuertemente a esas políticas, en contraste con prácticas *ad hoc* de apoyo sectorial, en otros se las reconoce como válidas para aumentar la competitividad de actividades con potencial para penetrar mercados externos o que enfrentan fuerte competencia de importaciones. Además hay un *doble estándar* en el tratamiento de esas políticas: países que niegan su utilidad, en especial cuando apoyan al sector manufacturero, las utilizan abiertamente y sin esfuerzos para legitimarlas en numerosos rubros agrícolas y de servicios, por ejemplo, turismo.

Con base en este análisis histórico sobre el diseño de política, se puede clasificar u ordenar a los países de la región según tres variables: el objeto de la intervención, la frecuencia o intensidad de la misma, y el nivel de coordinación existente entre las acciones que la concretan mediante una estrategia de alcance más amplio.

En materia del **objeto de la intervención**, como se señaló anteriormente existen tres tipos de países: (i) los que han mantenido o incluso reactivado políticas sectoriales, (ii) aquéllos en los que el tema sectorial tiene fundamentalmente una dimensión de *cluster*, y (iii) los que no han adoptado ninguna de estas dos perspectivas, sino que aceptan sólo el uso de políticas consideradas horizontales, las que, sin embargo, algunas veces son concentradas en un sector específico.

En los tres tipos de países, las políticas horizontales son ampliamente aceptadas; lo que distingue a los primeros dos tipos son las políticas que tienen más allá de esas. La información presentada en el cuadro 1 releva la existencia de préstamos de bancos de desarrollo e incentivos fiscales orientados a sectores determinados.<sup>17</sup> En siete países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras y México) la banca pública de desarrollo provee créditos con enfoque sectorial, al tiempo que en 18 países se han diseñado incentivos fiscales para beneficiar a sectores específicos, no existiendo tales incentivos sólo en Colombia, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay y Surinam. Una forma de incentivos aún más generalizada es la presencia de normas especiales en favor de la instalación de zonas de libre comercio para la exportación o de plantas maquiladoras.

Del análisis del conjunto de esa información, surge una primera diferencia con las prácticas del modelo anterior. Mientras que entonces se privilegiaba la industria manufacturera, ahora éste es uno de los sectores con menos peso. Las actividades más favorecidas han sido turismo, sectores primarios tales como petróleo, minería y forestal, y servicios varios (desde infraestructura hasta cinematografía). La importancia de las políticas orientadas al sector agrícola varía sensiblemente entre los países de la región si se la mide por los gastos públicos que las instrumentan (incluyendo programas de fomento productivo, inversiones en infraestructura rural y gastos sociales en áreas rurales).<sup>18</sup> Por su parte, la banca pública de desarrollo hace una contribución importante al financiamiento de ese sector en países como Argentina, Brasil, Costa Rica, México o República Dominicana (Acevedo, 2002). En general, la provisión de crédito se da en condiciones cercanas a las de mercado, manteniéndose subsidios a las tasas de interés en programas de fortalecimiento de la pequeña agricultura.

---

<sup>17</sup> La información disponible no permite determinar los montos de subsidio implícitos en las operaciones de crédito y en los incentivos fiscales.

<sup>18</sup> En Chile y México, los gastos anuales por productor alcanzaron los 900 dólares en el año 2000, mientras que en Bolivia fueron inferiores a 50 dólares. Para el mismo año, el gasto agrícola como porcentaje del PIB sectorial fue 35% en México, 21% en Chile y un poco más de 5% en Bolivia (Kerrigan, 2001).

**Cuadro 1**  
**INCENTIVOS FINANCIEROS Y FISCALES SECTORIALES**

País	Préstamos a sectores específicos, excepto agricultura	Incentivos fiscales a sectores específicos
Argentina	Bienes de capital	Minería, forestal
Bahamas		Hoteles, servicios financieros, cerveza y bebidas alcohólicas
Barbados		Servicios financieros, seguros, tecnologías de información, turismo
Belice		Minería
Bolivia		Minería
Brasil	Petróleo, gas natural, textiles, ropa, calzado, industria naval, electricidad, telecomunicaciones, <i>software</i> , cinematografía	Automotriz, electrónica.
Chile		Forestal, petróleo, materiales nucleares
Colombia	Cinematografía	
Costa Rica	Diversos sectores	Forestal, turismo
Ecuador		Minería, turismo
El Salvador	Minería, servicios (turismo, transporte, <i>software</i> y otros)	
Guatemala		
Guyana		Agroindustria, forestal, minería, turismo, pesca, construcción, TIC
Haití		
Honduras	Transporte, camarón	
Jamaica		Cinematografía, turismo, bauxita, aluminio, construcción de fábricas
México	Cinematografía	Forestal, cinematografía, transporte aéreo y marítimo, imprenta y editorial.
Nicaragua		Turismo
Panamá		Turismo, forestal
Paraguay		
Perú		Turismo, minería, petróleo
República Dominicana		Turismo, agroindustria
Surinam		
Trinidad y Tabago		Hidrocarburos, turismo, construcción
Uruguay		Carne ovina, viñedos y vino, hidrocarburos, imprenta, forestal, industrial militar, aerolíneas, diarios, estaciones de radio, teatros, cinematografía.
Venezuela		Hidrocarburos y compras de bienes de capital y servicios para inversiones en sectores primarios (petróleo, minería, agricultura, y pesca).

**Fuente:** Adaptado a partir de Melo (2001), cuadro 3.

La proposición anterior debe ser matizada al considerar las carteras de crédito de los seis bancos de desarrollo de cinco países de la región. La actividad manufacturera continúa siendo la receptora de alrededor de la mitad de los créditos del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de Brasil, el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) de México y el Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX), mientras que su

participación es de cerca del 25% del total de la cartera de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) de Perú e inferior a 15% en las del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y de la Nacional Financiera (NAFIN) de México. Dado que los créditos de BANCOLDEX y BANCOMEXT se orientan a financiar el comercio exterior, de las seis instituciones sólo el BNDES tendría un papel destacado en el financiamiento a la actividad productiva del sector manufacturero orientado al mercado interno, con operaciones por más de 5 800 millones de dólares en 2002 (CEPAL, 2004a, cuadro 8.2).<sup>19</sup>

La segunda variable permite distinguir los países de la región según **la frecuencia o intensidad** con que llevan adelante políticas sectoriales: los que desarrollan una amplia gama de acciones a nivel sectorial (por ejemplo, Brasil Colombia, Guyana, México, Uruguay, Venezuela), los que las desarrollan sólo en pocas actividades (Bolivia, Chile, Perú, República Dominicana, entre otros) y países donde esas políticas son prácticamente inexistentes (Haití, Paraguay, Surinam). Más allá de la información del cuadro 1, la intensidad de las políticas sectoriales también se pueden detectar a partir de acciones que no implican subsidios fiscales y financieros, como se da en los casos de Colombia, donde hay una muy activa política de acuerdos sectoriales que no se basan en estos tipos de incentivos, o de El Salvador, país que tiene una activa política de apoyo a *clusters* (Alonso 2003).

En México, a partir de la “Política Económica para la Competitividad” de 2002 se han definido 12 ramas prioritarias que serían objeto de programas sectoriales, estando en operación cuatro de ellos (cadena de fibras, textil, vestido; cuero y calzado; industria electrónica y de alta tecnología, y *software*) y existiendo avances en materia de automotriz, maquiladora de exportación y química.<sup>20</sup> Por su parte, en noviembre de 2003, el gobierno brasileño dio a conocer las *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, en las que explicita sus opciones estratégicas sectoriales en cuatro actividades intensivas en conocimiento: semiconductores, *software*, fármacos y medicamentos, y bienes de capital, así como la creación de una institución para coordinar la puesta en marcha de esa política, la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial.<sup>21</sup>

En algunos países, por ejemplo Costa Rica, Perú y Uruguay, hay incluso mayores niveles de detalle (*targeting*) en el diseño de las acciones de fomento, llegando a apoyarse proyectos individuales de ciertas empresas. Algunos ejemplos son los incentivos a la inversión en megaproyectos en la minería peruana,<sup>22</sup> las acciones del gobierno de Costa Rica para que INTEL se instalara en el país,<sup>23</sup> o las exoneraciones fiscales en apoyo a proyectos declarados de interés nacional en Uruguay.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Es probable que el rubro “Otros” de la cartera de NAFIN, que absorbe 97% de la misma, incluya operaciones orientadas al sector productivo interno.

<sup>20</sup> Las cinco ramas restantes son aeronáutica, agricultura, turismo, comercio y construcción. *Política Económica para la Competitividad* (sitio web de la Secretaría de Economía, <http://www.economia-cgm.gob.mx/?P=1131> octubre de 2005).

<sup>21</sup> El documento en cuestión indica que se seleccionaron esos sectores porque (i) presentan dinamismo creciente y sostenido, (ii) responden por cuotas importantes de las inversiones internacionales en investigación y desarrollo, (iii) abren nuevas oportunidades de negocios, (iv) se relacionan directamente con innovación de procesos, productos y formas de uso, (v) aumentan la densidad del tejido productivo, y (vi) son importantes para el futuro del país y tienen potencial para el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2003, p. 16).

<sup>22</sup> En el caso del Perú, las principales políticas de apoyo al sector minero en los años 1990 fueron: promoción y garantías a la inversión extranjera directa; privatización de estatales; aprobación de una ley marco garantizando la libre iniciativa y las inversiones privadas; estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa; modernización del proceso de concesiones mineras; beneficios fiscales (el impuesto a la renta no grava a utilidades reinvertidas); incentivos fiscales a la inversión en megaproyectos (exenciones en impuesto a la renta y recuperación anticipada del impuesto general a las ventas). Véase, Fairlie (2003).

<sup>23</sup> Véase, Alonso (2003).

<sup>24</sup> La ley de inversiones de 1998 promueve inversiones específicas mediante la declaración de un proyecto como de interés nacional por parte del Poder Ejecutivo. Los beneficios pueden ser generales o específicos a un proyecto (por ejemplo, exoneración del impuesto al patrimonio de bienes inmuebles). Los beneficios generales pueden ser automáticos (por ejemplo, exoneración del impuesto al patrimonio de bienes muebles destinados al ciclo productivo) o facultativos (aún no reglamentado a mediados de 2003). Véase Scarone (2003).

La tercera variable —el nivel de **coordinación entre acciones**— implica considerar una dimensión adicional, interna a la lógica de esas políticas, que es su integración o no en una estrategia nacional más general. Entonces se pueden considerar tres tipos de países: aquéllos con acciones frecuentes dentro de estrategias de intervención pública explícitas, generalmente expresadas en planes o programas oficiales (Brasil, Colombia, El Salvador, México, por ejemplo), países con acciones frecuentes, pero sin una estrategia explícita (Costa Rica, Uruguay) y países con acciones esporádicas (la gran mayoría).

Las tres variables consideradas han sido muy estables en cada país a lo largo del tiempo, reflejando su capacidad y experiencia de diseño e implementación de políticas. Los cambios de gobierno, incluso cuando implicaron una fuerte ruptura con el pasado político del país, como en México en 2000 o Uruguay en 2005, no han llevado a grandes modificaciones en las posturas respecto a las políticas. Dos ejemplos, aunque en direcciones opuestas, son el poco peso que continúan teniendo las políticas sectoriales en Chile y la continuidad de los esfuerzos en materia de acuerdos sectoriales (convenios de competitividad exportadora) en Colombia a lo largo de las administraciones de los presidentes Samper, Pastrana y Uribe, alcanzando esos acuerdos a 41 cadenas productivas y sectores que responden por 86% de las exportaciones no tradicionales.<sup>25</sup>

Esta muestra de madurez institucional, con todo lo positiva que es, no debe ser exagerada, pues la experiencia regional también abunda en ejemplos de programas desarrollados para paliar problemas de eficiencia que han hecho crisis.<sup>26</sup> Incluso la política para la industria automotriz brasileña tiene elementos de rescate de sector en crisis que no puede soportar la competencia externa o, como se llamaba en los años 1980, de reconversión industrial (Bonelli y Motta Veiga, 2003).

---

<sup>25</sup> De ellos, 31 son nacionales y 10 regionales; 29 corresponden a bienes y 12 a servicios. No todos son programas para cadenas productivas en sentido estricto, siendo su objeto sectores (papa, camarón de cultivo, atún, camarón de pesca, flores, café y banano). La no aplicación rigurosa del concepto de cadena productiva se debió a que la firma de los mismos obedeció a *razones prácticas* que buscaban la movilización de los empresarios (Velasco, 2003).

<sup>26</sup> Véase, Scarone (2003), para el caso de gran parte de las políticas en Uruguay; Villagómez (2003), para el programa para la industria electrónica 2002-2010 en México.



## II. Líneas de acción e instrumentos

---

Como ha sido reiterado en la literatura,<sup>27</sup> el foco de atención de las políticas de competitividad en la región, incluso de las que tienen alcance fundamentalmente sectorial, ha radicado mucho más en el aumento de la eficiencia de sectores existentes que en la creación de nuevos sectores. El énfasis puesto en el aumento de la competitividad de sectores existentes es consistente con la búsqueda de una mayor penetración en los mercados internacionales, básicamente a partir de ventajas comparativas estáticas (mano de obra no calificada y recursos naturales). Ello se ha dado tanto en países con una estructura productiva diversificada, como Brasil y México, como en países con estructuras más especializadas. En los países más diversificados se podría aducir que son pocos los sectores inexistentes y que una política sectorial se debe detectar a nivel de productos. Si bien eso es cierto, la evidencia apunta a que, sobre todo en Brasil y en menor grado en México,<sup>28</sup> las acciones de tipo sectorial se han concentrado en fortalecer y expandir sectores ya instalados, siendo el caso más notorio el de la industria automotriz, que se indicó anteriormente.

La creación de actividades nuevas aparece esporádicamente como objetivo de política; para ello se han aplicado dos líneas de acción fundamentales: las negociaciones comerciales internacionales para asegurar acceso a mercados, fundamentalmente a partir de tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio, y la atracción de inversión extranjera directa para desarrollar plataformas de exportación, incluyendo las actividades de zona franca y maquiladoras.

---

<sup>27</sup> BID (2001), Melo (2001), Peres (1997).

<sup>28</sup> Véase, Bonelli y Motta Veiga (2003), para Brasil; Unger (2003) y Villagómez (2003), para México.

La atracción de inversión extranjera directa ha sido el principal mecanismo mediante el que se han desarrollado nuevos sectores en la mayoría de los países de la región. Ello va desde la profundización de la plataforma de exportación de México en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN (automóviles y sus partes, electrónica y vestimenta), pasando por las actividades más elementales de maquiladoras de primera generación en algunos países de Centroamérica y el Caribe (vestimenta), hasta las inversiones en privatizaciones de servicios y sectores primarios en países de América del Sur (Mortimore 2002; Peres y Reinhardt, 2000). Las diferentes combinaciones entre estrategias de las empresas transnacionales que realizan inversiones y la política pública de alcance sectorial han sido las determinantes principales de las actividades que han resultado en la diversificación que se ha dado en las estructuras productivas, aun con todas las limitaciones que la misma presenta, como bajo valor agregado por su concentración en actividades de ensamblaje y poca articulación con el resto de las economías nacionales.

Los instrumentos que se han utilizado para la atracción de empresas extranjeras se pueden resumir en tres grandes grupos (Mortimore y Peres, 1998): (i) atracción con base en incentivos, fundamentalmente de tipo zona franca y fiscales, (ii) atracción con base en normas, es decir generando condiciones de entorno eficientes —Estado de derecho, transparencia, acceso asegurado a mercados internacionales, infraestructura eficiente, etc.— y (iii) atracción con base en la creación de factores productivos especializados, en particular mano de obra calificada. Los países de la región han aplicado con diferente intensidad estos tres tipos de instrumentos; sin embargo, con pocas excepciones, han predominado los primeros dos.

Además de los instrumentos específicos de atracción de inversión extranjera, se han aplicado otros dos que se dirigen a cualquier tipo de inversión (nacional o extranjera). Ellos son los incentivos financieros y fiscales indicados en el cuadro 1 y un amplio grupo de acciones mediante las cuales los gobiernos buscan establecer entornos competitivos para la operación de las empresas (defensa de la competencia y regulación de sectores monopólicos), disminuir costos de transacción (por ejemplo, reducción de controles administrativos) o permitir el aprovechamiento de economías de escala a partir de la acción colectiva de las empresas (acuerdos sectoriales a lo largo de cadenas productivas, apoyo a la asociación entre empresas, etc.).

Las restantes líneas o tipos de políticas diseñados en la región se pueden ordenar en tres grupos: políticas ganadoras, políticas perdedoras y políticas emergentes (Peres, 1997). Las políticas ganadoras incluyen aquellas que son generalmente aceptadas por los gobiernos, es decir, que gozan de fuerte legitimidad. Además de las mencionadas políticas de fomento a las exportaciones y de atracción de inversión extranjera directa, en este grupo se incluyen las políticas de fomento al desarrollo tecnológico, a la formación de recursos humanos, a las pequeñas y microempresas —generalmente bajo la forma de políticas de apoyo a la constitución o consolidación de redes empresariales o *clusters*— y al desarrollo productivo a nivel local o subnacional, estando las dos últimas estrechamente vinculadas. La aceptación de estas políticas se deriva de su presunta neutralidad por incidir sobre mercados de factores productivos (tecnología y formación) o por su, también presunto, impacto positivo sobre la generación de empleo fundamentalmente a nivel subnacional o local.

Las políticas perdedoras, por su parte, son las que están en contradicción más clara con el modelo de desarrollo vigente, en particular con la apertura comercial y la reducción del déficit del sector público. En ellas se incluyen a los subsidios fiscales directos, el crédito dirigido y con tasas de interés subsidiadas, los aranceles al comercio exterior y el uso del poder de compra del Estado. Sobre este último, la situación varía entre países. Mientras en algunos se lo utiliza a nivel nacional o subnacional, como en el mencionado programa de apoyo a la producción de *software* en México, en otros está fuera del horizonte de políticas pues se considera que su uso iría contra objetivos de eficiencia y transparencia del gasto.

Finalmente, las políticas emergentes —que abarcan entre otras, la defensa de la competencia, la mejora de los regímenes de gobernanza corporativa, regulación de sectores de infraestructura en los que los mercados no operan eficientemente, o la responsabilidad social empresarial— gozan de creciente legitimidad, pero aún se encuentran en proceso de maduración, siendo su desarrollo muy heterogéneo entre los países de la región. En algunos de ellos, existe legislación moderna e instituciones relativamente fuertes que las implementan, mientras que en otros aún están en instancias de debate y decisión, o aún no son parte significativa de la agenda de políticas.

Más allá de las diferencias nacionales, se constata en la región una fuerte convergencia del contenido de los documentos de política en la última década. Esa convergencia se da alrededor de cuatro elementos básicos: (i) el énfasis en el aumento de la competitividad internacional, (ii) la generalización de la legitimidad de instrumentos de tipo horizontal o neutro, que, como se señaló anteriormente distan de serlo *ex post*, (iii) el apoyo a las pequeñas y microempresas, fundamentalmente a partir de razones vinculadas a su capacidad de generación de empleo, y (iv) el foco de atención en áreas económicas subnacionales o locales. Los programas de apoyo a *clusters* son la concreción más notoria de al menos tres de estos elementos, siendo posiblemente el mencionado programa brasileño de apoyo a los APL instrumentado por el SEBRAE de Brasil su expresión más importante en la región.



### III. Implementación y evaluación de impacto

---

Las evaluaciones sobre la implementación y el impacto de las políticas industriales están limitadas no sólo por la información disponible, sino por el hecho de que, hasta muy recientemente, las políticas rara vez hacían explícito en su diseño los criterios y mecanismos de evaluación. A esto se agrega la propia complejidad técnica de realizar evaluaciones de políticas con numerosos objetivos y líneas de acción. Si bien hay datos sobre los recursos financieros que se destinaron a algunas políticas, en realidad programas o proyectos,<sup>29</sup> la información es insuficiente para hacer una evaluación de conjunto de la implementación. Pese a ello, con algunas excepciones, se constata que el grado de implementación de las políticas en la región continúa siendo bajo, como había sido indicado en Peres (1997), siendo particularmente claros en este sentido los análisis de Alonso (2003) sobre la situación de los cinco países centroamericanos y Fairbanks y Lindsay (1997) sobre los países andinos que diseñaron estrategias de competitividad a partir de la visión de *clusters*.

Los elementos explicativos de las fallas generalizadas de implementación, es decir, de “fallas del gobierno”, y la consiguiente brecha entre lo decidido y lo ejecutado, que se señalan los estudios mencionados son de diferentes tipo y se enuncian a continuación.

La inclusión de **objetivos no operativos o inalcanzables** en el diseño de la política, lo que transfiere la decisión real sobre su efectiva

---

<sup>29</sup> Los casos mejor documentados refieren a los montos asignados a las políticas agrícolas, en particular en el marco de grandes programas como el PROCAMPO, la Alianza para el Campo y el Programa de Apoyo a la Comercialización en México; véase Kjällerström (2004); Villagómez (2003), para México; Scarone (2003), para Uruguay.

puesta en marcha a la etapa de asignación de recursos presupuestarios. En esos casos, el problema consiste en fallas en el diseño, el que muchas veces tiene más contenido declarativo que de instrumento de asignación de recursos. En este sentido, la evaluación sobre los factores de éxito en los 41 acuerdos sectoriales colombianos muestran que: (a) convenios con compromisos bien estructurados, cuantificables y horizontes temporales definidos son de más fácil seguimiento y cumplimiento; (b) convenios con compromisos poco numerosos y sencillos obtienen mayores logros; (c) el liderazgo y el poder de decisión de las personas detrás de los convenios juegan papeles fundamentales, y (d) cadenas en las que se realizó un trabajo antes de los convenios lograron mejores resultados.<sup>30</sup> La práctica en la región frecuentemente dista de tener en cuenta estos factores de éxito. Así, los documentos de políticas tienden a presentar verdaderas *shopping lists* de necesidades y objetivos. Si bien la multiplicidad de objetivos puede ser resultado de la acción de muchos actores sociales en sociedades complejas, también refleja incapacidad de determinar prioridades y de construir consenso alrededor de unas pocas, pero implementables.

La **escasez de recursos humanos y financieros** para poner en marcha las políticas, lo que es especialmente grave en los países más pequeños y más pobres, que muchas veces dependen de recursos externos (préstamos o ayuda) para el diseño de sus políticas y, más aun, para su implementación. A la escasez de recursos, se agrega el hecho de que habitualmente al enunciar las políticas no se hace consideración a su costo y el correspondiente financiamiento, suponiendo, una vez más, que “primero decidimos y después vemos qué hacemos y con qué recursos”.

Casi todos los países de la región tienen **poca capacidad institucional** para implementar políticas, incluso bastante sencillas, lo que se vuelve aun más difícil en casos en los que se quiere poner en marcha políticas que reflejan más la “mejor práctica internacional” que las necesidades de los países que manifiestan su interés en aplicarlas. Esto resulta en diseños desapegados de la realidad, los que, peor aun, muchas veces son impulsados por instancias estatales con poco peso en la estructura de poder de los gobiernos o asociaciones empresariales con baja representatividad y poco peso económico y político. Este problema se agudiza por la separación de las instancias de diseño de las de la implementación de las políticas que prevalece en la región. Si bien los países pueden aumentar su capacidad institucional a lo largo del tiempo, —y *de facto* algunos lo han hecho en la región—, la construcción e innovación institucional demanda estabilidad de objetivos por períodos más extensos que los típicos de un gobierno en la región (entre cuatro y seis años) y recursos financieros que confieran capacidad de acción. En ese sentido, la gran diferencia entre las cargas fiscales en los de la región países —en un rango de menos de 10% a más de 30% del PIB— introduce diferencias estructurales en lo que pueden alcanzar en este campo.

Los **acuerdos del gobierno con el sector privado para la implementación de las políticas son débiles**, lo que se ve en el momento de ejecutar gastos públicos o compromisos de inversión y de gastos en contrapartida del sector privado. Más aun, proliferan los planes y programas que se diseñan sólo como respuesta a presiones políticas de actores económicos, para solicitar financiamiento internacional o cumplir con disposiciones legales o constitucionales. La fortaleza que tuvo el sector empresarial para defender la protección hasta fines de los años 1970 no se muestra con igual fuerza para llevar adelante políticas de diversificación y mejora de la especialización productiva de los países de la región.<sup>31</sup>

Los problemas de implementación se conjugan, en el caso de las políticas industriales, con la **debilidad de las señales** económicas que envían los programas que buscan crear o expandir nuevas actividades. Frente a la fuerza y claridad de la señal asociada a la protección comercial que permitía fijar precios internos que hacían posible maximizar la rentabilidad, típica del modelo de sustitución de importaciones, actualmente se ofrece al empresario, en el mejor de los casos, un paquete

---

<sup>30</sup> Velasco (2003).

<sup>31</sup> Por otra parte, las diferencias entre el gobierno y el sector privado, sin bien han disminuido, distan de haber desaparecido como muestran Alonso (2003) para Guatemala y Scarone (2003) para Uruguay.

complejo de conceptualizar y operar y cuyo impacto sobre la rentabilidad dista de ser claro y de tener certidumbre. No es de extrañar que la percepción de que “las políticas no funcionan” sea tan generalizada.

Las fallas de implementación y esa percepción de que “las políticas no funcionan” afectan su legitimidad y el interés por las mismas, principalmente entre sus principales destinatarios: los empresarios. Esto lleva a la paradoja que los empresarios consideren que los recursos disponibles para las políticas son escasos, y que, al mismo tiempo, no los utilicen en su totalidad. Cómo superar esas fallas de implementación y “hacer que las políticas funcionen” es uno de los desafíos principales de las políticas de desarrollo.

Pese a esas fallas de implementación, hay avances en las relaciones entre autoridades públicas y cámaras empresariales para el diseño y, en algunos pocos casos, la implementación de políticas. El fortalecimiento del diálogo público privado se ha ido procesando desde comienzos de los años 1990, aunque no deja de haber situaciones de conflicto que han sido señaladas anteriormente. El proceso ha ido más allá del fortalecimiento del diálogo y ha llegado incluso a que frecuentemente el liderazgo en las propuestas de política haya estado a cargo de entidades empresariales, como ha sucedido con la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) en Colombia, la Confederación de Cámaras de la Industria de Transformación (CANACINTRA) en México, la Asociación de Industriales de República Dominicana (AIRD), la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR) o la Federación de Cámaras Industriales de Centroamérica (FECAICA), entidad que impulsó, en los años 1990, una agenda de modernización industrial en esa región. En éstos y otros países, es entonces posible hablar de una corresponsabilidad público privada en el diseño de políticas, más que de una simple concertación de políticas (Peres, 1997).

Las asociaciones empresariales también han participado con diferente intensidad en foros de negociación para diseñar medidas de apoyo a la competitividad, tales como el Consejo Nacional de Competitividad en Colombia, el Foro de Desarrollo Productivo en Chile o las “cámaras sectoriales” en Brasil.<sup>32</sup> En algunos casos, han llegado incluso a hacer propuestas de largo plazo tendientes a dar estabilidad al diseño de las políticas, más allá de los períodos de gobierno, como por ejemplo sucedió con la “Visión 2020” impulsada por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN).

La articulación de la política con otras entidades de la sociedad civil ha sido mucho más débil. Si bien los sindicatos de trabajadores han participado en los foros de concertación, su presencia no ha sido determinante en la dinámica de los mismos, con pocas excepciones, como el papel cumplido por la organización sindical en la “cámara sectorial” de la industria automotriz en Brasil. Otras entidades han tenido un papel aún menor, siendo una excepción la participación del sector académico en los esfuerzos del Consejo Nacional de Competitividad en Colombia.

En materia de evaluación de impacto, la situación es igualmente insatisfactoria a la existente respecto a la implementación. Existen evaluaciones de algunos programas puntuales, como, por ejemplo, de los de apoyo a las pequeñas empresas en Chile,<sup>33</sup> así como evaluaciones generales sobre lo que pasó *después* de las políticas sin aducir argumentos sobre si ellas son la *causa* de los hechos que se relatan. Algunos ejemplos, son el aumento de las exportaciones no tradicionales de Colombia en las cadenas con acuerdos sectoriales (Velasco, 2003), el aumento de las exportaciones mineras en el Perú (Fairlie, 2003), las mejorías en el ingreso de los productores rurales, e incluso de la productividad de sus predios, a partir de los grandes programas agrícolas mexicanos (Villagómez, 2003) o la discusión sobre si hubo o no aumento de los ingresos autónomos de los productores

<sup>32</sup> En Brasil, la expresión “cámara sectorial” no indica una asociación empresarial, sino un espacio de negociación tripartito (Estado, empresarios y trabajadores).

<sup>33</sup> Para ese país, véase las evaluaciones a los programas de fomento presentadas en Silva y Sandoval (2003).

apoyados por el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en Chile (Kjöllerström, 2004).

Frente a estos problemas de distancia entre lo que se decide y enuncia, y lo que se hace y evalúa, surge naturalmente la pregunta sobre lo qué se puede hacer para superarlos. Tres grupos de líneas de acción, que no se excluyen entre sí, parecen promisorias y demandan mayor profundización.

En primer lugar, el diseño de políticas debe ir acompañado, no seguido, por consideraciones explícitas sobre las instituciones que las han de implementar. Esto implica que los interesados en la política industrial incursionen en temas de **reforma del Estado**. La estructura de éste sigue respondiendo a realidades organizadas en base a sectores y subsectores productivos, al tiempo que se busca implementar políticas de alcance sistémico o transversal, que, por definición, abarcan más de un sector o entidades implementadora. Esto es particularmente importante para políticas que evolucionaron desde lo sectorial estricto hacia estrategias de alcance general, como es el caso de las estrategias de apoyo a la difusión y el uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones, cuyo carácter transversal ya ha sido señalado anteriormente. La reforma del Estado y el consiguiente desarrollo institucional no son temas cercanos a los especialistas en organización industrial, pero son temas que deben ser encarados para reducir las fallas de implementación.

Dada la escasez de recursos humanos calificados en áreas del Estado vinculadas a la implementación de políticas, un segundo tipo de acciones sería **reasignar personal altamente calificado** desde las áreas de diseño a las de implementación. Esto no iría en detrimento de los esfuerzos de construir capacidades pues sus horizontes temporales son diferentes; mientras éstos necesariamente operan en el largo plazo, la reasignación de recursos humanos puede darse a corto plazo. No se puede suponer que esa reasignación no tenga costos elevados, tanto en términos de eficiencia como de carreras personales, pero es una alternativa si se acepta el diagnóstico realizado anteriormente.

Una tercera línea de acción es **desarrollar y fortalecer a los operadores** de política, es decir a las instituciones y personas que deben combinar diseño e implementación. Para ello, existen tres cursos de acción: fortalecer a las instituciones públicas, buscar líderes en el sector privado y fortalecer a agentes intermedios, como asociaciones empresariales y organizaciones no gubernamentales.

El desarrollo institucional de largo plazo en el Estado es una realidad en los ministerios a cargo de la política macroeconómica y en los bancos centrales en la región. También en los sectores agrícolas y extractivos, muchos países de la región han desarrollado y mantenido instituciones fuertes, siendo casos destacados el de la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) y los de los institutos del petróleo en México (IMP) y Venezuela (INTEVEP). Esas experiencias pueden y deben ser replicadas en las áreas vinculadas al desarrollo otros sectores productivos. El liderazgo privado en las políticas ha sido eficiente en algunos casos, por ejemplo en el desarrollo de algunos *clusters* a nivel local, y debe ser utilizado siempre que sea posible, pero la experiencia de la región muestra que es difícil de sistematizar y que no se distribuye de manera acorde a las necesidades de la implementación. Así, áreas económicamente débiles, que necesitan grandes esfuerzos de operadores de política, tienden a tener liderazgos también débiles. El fortalecimiento de entidades intermedias de implementación ha sido una estrategia exitosa en países como Chile, donde se las ha utilizado para la implementación de los programas fomento a la articulación productiva (PROFO), aunque no dejan de estar presentes los previsibles problemas de selección adversa y riesgo moral.

Ninguna de estas acciones es una panacea y tampoco es de fácil puesta en práctica, pero son líneas que abren alternativas y que merecen ser exploradas desde perspectivas que combinen las dimensiones económica, institucional y de gestión.

## IV. Conclusiones

---

La revisión realizada en este trabajo muestra que los países de América Latina y el Caribe tienen opciones, y las han utilizado, para desarrollar políticas para mejorar su especialización productiva. En la región se han concretado tres tipos o maneras de política, los que han sido resultado de los objetivos, la experiencia y las capacidades económicas e institucionales de cada país. En particular, se ha visto que se han diseñado acciones que van desde la puesta en marcha de políticas industriales en sentido estricto hasta el desarrollo de políticas básicamente horizontales concentradas en determinados sectores, pasando por el fomento de *clusters* o aglomeraciones productivas con un enfoque de cadena de valor.

Las políticas industriales son el centro de las estrategias de especialización o diversificación. Cuatro puntos son importantes de considerar ante el planteamiento de esta estrategia: los criterios para seleccionar sectores a promover, los instrumentos de política disponibles, las restricciones impuestas por los tamaños de los mercados nacionales y las capacidades acumuladas de los distintos países de la región, y la voluntad política para desarrollar este tipo de acciones.

La selección de sectores debe partir de reconocer que no existen criterios universalmente usados para decidir qué actividades promover. Sin embargo, hay una extensa experiencia internacional que muestra que los países, en los hechos, han elegido y siguen eligiendo sectores y que lo hacen con base en unos pocos criterios más o menos precisos. Entre ellos destacan la intensidad en conocimiento de las actividades en cuestión, su dinamismo en el mercado internacional fruto de una elevada elasticidad respecto al ingreso mundial, en especial de los

países desarrollados, y el potencial de crecimiento de la productividad. A estos criterios se agregan otros vinculados a lo que se llama el carácter estratégico de ciertas actividades, fundamentalmente por su peso en el producto, exportaciones o empleo, generalmente a nivel nacional, pero también con dimensión local o subnacional. La revisión de políticas de las secciones previas ilustra ampliamente la utilización de esos criterios, no siempre explícitamente, en los países de la región.

A partir de los años 1980, crecientemente se ha utilizado la dimensión tecnológica para la definición del alcance de las políticas industriales. Aunque tradicionalmente un grupo de actividades ha sido considerado un “sector” cuando todas producen bienes o servicios con elevada elasticidad precio cruzada, es posible también definir como “sector” a actividades que comparten una trayectoria tecnológica (Robinson, 1953), hablándose así de sector aeroespacial, de biotecnología o de tecnologías de información y comunicaciones. Para el fomento de actividades comprendidas en una tecnología determinada, hay tanto experiencias centradas en políticas horizontales como otras en las que se interviene directamente a nivel de empresas, segmentos de mercado o redes de conocimientos. Así como en materia de articulación productiva, las políticas industriales tendieron a concretarse en políticas de fomento a *clusters*, en este campo esas políticas prácticamente se confunden con las políticas de innovación o desarrollo tecnológico.

En la medida que las políticas adquieren alcance sistémico, su impacto sobre las condiciones de competitividad del conjunto de la economía demanda especial atención. Los mayores costos asociados a las etapas iniciales de las curvas de aprendizaje no deben ser de una magnitud que ponga en riesgo la competitividad de las empresas usuarias de los nuevos bienes o servicios que se están incorporando a la canasta de bienes, particularmente cuando esas empresas estén fuertemente orientadas hacia el comercio exterior. El equilibrio entre apoyar la diversificación del aparato productivo interno y aprovechar las oportunidades de la importación de bienes de capital e insumos más baratos o de mejor tecnología no es fácil de alcanzar y sólo se puede buscar a partir de procesos de experimentación, y de prueba y error, es decir, de políticas de base pragmática más que doctrinaria. Como frecuentemente las políticas pragmáticas son de tipo reactivo, un importante desafío de la región es combinar el pragmatismo con políticas mucho más proactivas.

Los instrumentos disponibles para realizar este tipo de políticas son conocidos y están presentes en la formulación de política en los países de América Latina y el Caribe. La gran diferencia respecto a la experiencia pasada de la región y fuera de ella es que ahora se opera en el marco de economías abiertas en las que no es posible usar instrumentos vinculados a la protección comercial generalizada y permanente. Esta restricción debilita la señal económica (rentabilidad esperada) que se envía a los potenciales inversionistas en las nuevas actividades y hace que parte significativa del costo de las actividades de fomento deba recaer sobre el área fiscal. Esto conlleva problemas, tanto en lo que hace a la determinación de prioridades para la asignación de recursos presupuestarios, como a la estabilidad de esos recursos en períodos de restricción fiscal. El sostenimiento de los instrumentos de fomento en el largo plazo, incluso durante más de una administración gubernamental, se mantiene como un desafío que los países de la región aún no han podido enfrentar exitosamente. Otro poderoso instrumento de política sectorial, la inversión directa por el Estado, está fuera de la agenda de políticas de gran parte de países de la región, pero los grados de libertad en esta materia son grandes, como lo muestran diversas experiencias, particularmente a nivel local o subnacional. La experiencia en la región parece indicar que los paquetes de política que han sido aplicados hasta el presente no han tenido la fuerza inductora de la protección, aunque sus efectos acumulativos aún no han sido evaluados.

Más allá de las restricciones anteriores, se ha argumentado que los países pequeños y con menores capacidades institucionales no sólo no deben, incluso que no pueden, desarrollar políticas de alcance sectorial. Sin desconocer la importancia de utilizar el mercado interno para lograr economías de escala y aprendizaje, no se debe dejar de lado que, en economías abiertas, el tema pierde fuerza, como lo muestra la experiencia de numerosos países pequeños que operan como

plataformas de exportación muy competitivas. La capacidad institucional sí es un condicionante importante, particularmente en el corto plazo. Pero, ello no obliga a dejar de lado las actividades de alcance sectorial, sino a concentrarlas en subsectores, segmentos o incluso productos que estén al alcance de esas capacidades. Es decir, la alternativa es reducir la amplitud de los esfuerzos y no dar “saltos en el aire”. En este sentido, la experiencia mencionada de las políticas de *cluster* en la región revela que incluso los países pequeños han podido formular políticas para mejorar su patrón de especialización.

Pese a estas consideraciones, desde el punto de vista de la voluntad política, las acciones sectoriales enfrentan una situación ambigua en la región, gozando de más legitimidad en algunos países, aunque siempre menos que en la época del modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones, y de mucho menos o nula en otros. Sin embargo, incluso en países que no las consideran legítimas, la práctica es mucho más *ad hoc* y con frecuencia se ejecutan medidas puntuales de apoyo a sectores en crisis. Dada la necesidad de estas políticas para avanzar en el desarrollo de la región, cabe la pregunta sobre cuáles son las tareas necesarias para aumentar esa legitimidad.

Dos áreas de acción son prioritarias. Por un lado, mejorar la capacidad de implementación, reduciendo la brecha que existe entre diseño y capacidad institucional para la efectiva puesta en marcha de actividades, brecha cuya persistencia daña la credibilidad de los decisores de política y por ende de las políticas. Por otro, avanzar sensiblemente en materia de evaluación del impacto de las mismas en término de sus objetivos finales: crecimiento económico, progreso tecnológico, aumento de la productividad. En un contexto de recursos públicos escasos, sólo con evaluaciones robustas es posible generar espacio para la reasignación de recursos desde otras áreas de política hacia éstas.

Estos puntos no son nuevos, pero sí son cruciales.<sup>34</sup> Hay avances en la materia; un ejemplo es el *Programa de Desarrollo Empresarial de México 2001-2006*, que hace referencia explícita a metas cuantitativas,<sup>35</sup> mostrando así un claro progreso respecto a los programas previos. Sin embargo, los avances en el conjunto de la región son notoriamente insuficientes. Esto es muy grave para políticas que deben competir por recursos fiscales con otras que gozan de gran legitimidad —como educación básica, salud pública o seguridad ciudadana— y deben justificar su propia razón de ser. Siendo políticas cruciales para diversificar el aparato productivo y posibilitar la aceleración del crecimiento de la productividad, las políticas industriales deben recuperar su legitimidad mostrando su impacto.

Desde una perspectiva más general, una cuestión crucial continúa abierta. Incluso si las políticas para diversificar la estructura productiva pueden mostrar técnicamente su capacidad de generar impactos positivos, no existe claridad sobre cuáles agentes sociales serían los interesados en su generalización en los países de la región. Es decir, cuáles serían los sujetos que pondrían sus recursos económicos y políticos detrás de iniciativas de este tipo, más allá del apoyo al desarrollo de *clusters*, que por otra parte, con pocas excepciones, distan de contar con recursos significativos. Las políticas industriales han tenido un (lento) retorno en América Latina y han podido operar, aunque en escala reducida, en economías abiertas y con políticas macroeconómica ortodoxas, pese a que *ex ante* se había aceptado que serían incompatibles. Superar ese *status*, si no ínfimo, al menos marginal, implica que actores sociales, incluyendo el Estado, la hagan suya y comprometan su poder y recursos detrás de ella. Y ahí, radica la pregunta real: ¿quién es el sujeto interesado, o a interesar, en políticas industriales proactivas y con fuerza y recursos para alterar el actual patrón de especialización productiva?

<sup>34</sup> Esta idea ya fue resaltada en Peres (1997), Stallings y Peres (2000), y Peres y Stumpo (2002).

<sup>35</sup> En el programa se plantea crear un Sistema de Evaluación Pública, que incluya indicadores estratégicos, mecanismos de control, mecanismos de coordinación y participación en la evaluación, rendición de cuentas periódica y un observatorio de medianas, pequeña y microempresas, como fuente de información (p. 56).



## Bibliografía

---

- Acevedo, R. (2002), *ALIDE y el financiamiento de la agricultura y el medio rural*, Documento presentado en la Conferencia Rural sobre “Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y el Caribe: Manejo sostenible de los recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales”, Fortaleza, Ceará, Brasil, 7 de marzo.
- Alonso, Eduardo (2003), *Centroamérica: Políticas para el fomento de los sectores productivos*, proyecto regional “Una estrategia de desarrollo de *clusters* alrededor de recursos naturales: sus implicaciones sobre crecimiento, distribución y medio ambiente”, ejecutado por la CEPAL y financiado por la GTZ de Alemania, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.
- Amsden, Alice H. (1989), *Asia's Next Giant, South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford university Press.
- Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle. Public Policy and Economic Development*, Washington, DC.
- BID (2001), *Competitividad. Motor del crecimiento*. Progreso Económico y Social en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Bonelli, Regis y P. Motta Veiga (2003), *A dinâmica das políticas setoriais no Brasil na década de 1990: Continuidade e Mudança*, proyecto regional “Una estrategia de desarrollo de *clusters* alrededor de recursos naturales: sus implicaciones sobre crecimiento, distribución y medio ambiente”, ejecutado por la CEPAL y financiado por la GTZ de Alemania, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.
- Castaldi, Carolina (2003), *Essays on the Process of Economic Growth*, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa.

- CEPAL (2003), “Istmo centroamericano: los retos de la sustentabilidad en granos básicos”, Sede Subregional de la CEPAL en México.
- \_\_\_\_ (2004a), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, documento presentado en el Trigésimo Período de Sesiones de la CEPAL, San Juan, Puerto Rico, junio.
- \_\_\_\_ (2004b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, 2003, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2005), *Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe*, junio.
- Chang, Ha-Joon (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, MacMillan y Saint Martin’s Press.
- Cimoli, Mario, Nelson Correa y Annalisa Primi (2003), *Crecimiento y estructura productiva en economías abiertas: Lecciones de la experiencia de América Latina*, División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Santiago de Chile.
- Dussel Peters, Enrique (1999), *La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa*, Serie Desarrollo Productivo 55, CEPAL, Santiago de Chile.
- Fairbanks, Michael y Stace Lindsay (1997), *Plowing the Sea: Nurturing the Hidden Resources of Growth in the Developing World*, Harvard Business School Publishing.
- Fairlie, Alan (2003), *Políticas sectoriales y cadenas productivas en el Perú reciente*, proyecto regional “Una estrategia de desarrollo de clusters alrededor de recursos naturales: sus implicaciones sobre crecimiento, distribución y medio ambiente”, ejecutado por la CEPAL y financiado por la GTZ de Alemania, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.
- FAO (2001), “Examen de las políticas sobre productos alimentarios básicos”, FAO, Roma.
- Hendrickson, Michael (2003), *Caribbean Tourism: Trends, Policies and Impact, 1985-2002*. CEPAL.
- Henry, Lester (2003), *Sectoral Policies: Information and Communications Technology in the Caribbean. Trends, Policies and Impact, 1985-2002*, Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico, CEPAL, julio.
- Kaldor, Nicholas (1966), *Causes of the Slow Rate of Growth of the United Kingdom*, Cambridge University Press.
- Kerrigan, G. (2001), *Gasto Público hacia el Sector Agrícola y Desarrollo de las Áreas Rurales: ALC, Tendencias y Desafíos*, Informe de Consultoría, FAO, Santiago de Chile, agosto.
- Kjöllerström, Mónica (2004), *Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel de los gastos públicos en América Latina*, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, mayo.
- Krugman, Paul (1994), “The myth of Asia's miracle”, *Foreign Affairs*, Noviembre-Diciembre.
- Melo, Alberto (2001), *Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the Turn of the Century*, IADB, Departamento de investigación, working paper 459, agosto.
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2003), *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, 20 de noviembre.
- Moguillansky, Graciela (2000), *La inversión en Chile. ¿El final de un ciclo de expansión?*, Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile.
- Mortimore, Michael y Wilson Peres (1998), *Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean Basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic*, series Desarrollo Productivo, 49 (LC/G.1991), CEPAL, Santiago, 1998.
- Noland, Marcus y Howard Pack (2002), *Industrial Policies and Growth: Lessons from the International Experience*, Banco Central de Chile, Documentos de trabajo, 169, julio.
- ONUDI (2003), *Competir mediante la innovación y el aprendizaje*, Informe sobre el desarrollo industrial 2002/2003.
- Peres, Wilson (coordinador) (1997), *Políticas de competitividad industrial en América Latina y el Caribe*, Siglo XXI Editores, México, D.F.
- Peres, Wilson y Nola Reinhardt (2000), “Latin America’s New Economic Model: Micro Responses and Economic Restructuring”, *World Development*, Vol. 28, No. 9, septiembre..
- Peres, Wilson y Giovanni Stumpo (2002), *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, Siglo XXI Editores, México, D.F.
- Pérez Caldentey, Esteban (2003), *Policies for Productive Development in Caribbean Economies*, CEPAL, agosto.
- Porter, Michael (1990), *The Competitive Analysis of Nations*, The Free Press, Nueva York.
- Robinson, Joan (1953), “Imperfect Competition Revisited”, *The Economic Journal*.
- Rodrik, Dani (1995), “Getting interventions right: how Korea and Taiwan grew rich”, *Economic Policy*, 20.
- Scarone, Carlos (2003), *Las políticas sectoriales de Uruguay 1998-2002*, proyecto regional “Una estrategia de desarrollo de clusters alrededor de recursos naturales: sus implicaciones sobre crecimiento,

- distribución y medio ambiente”, ejecutado por la CEPAL y financiado por la GTZ de Alemania, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.
- Secretaría de Economía (2003), *Política Económica para la Competitividad*, México, D.F.
- Sergeant, Kelvin, Sandra Racha y Michael James (2003), *The Petroleum Sector. The Case of Trinidad and Tobago. Trends, Policies and Impact. 1985-2002*, proyecto regional “Una estrategia de desarrollo de *clusters* alrededor de recursos naturales: sus implicaciones sobre crecimiento, distribución y medio ambiente”, ejecutado por la CEPAL y financiado por la GTZ de Alemania, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.
- Silva, Iván y Carlos Sandoval (2003), *Políticas de desarrollo productivo en Chile, con especial referencia al nivel local y regional*, CEPAL.
- Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, CEPAL y Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- Stigler, George (1951), “The Division of Labour is Limited by the Extent of the Market”, *Journal of Political Economy*, 59, 3.
- Unger, Kurt (2003), *Clusters industriales en México: Especializaciones regionales y la política industrial*, proyecto regional “Una estrategia de desarrollo de *clusters* alrededor de recursos naturales: sus implicaciones sobre crecimiento, distribución y medio ambiente”, ejecutado por la CEPAL y financiado por la GTZ de Alemania, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.
- Velasco, María Piedad (2003), *Una evaluación de las políticas de competitividad en Colombia*, proyecto regional “Una estrategia de desarrollo de *clusters* alrededor de recursos naturales: sus implicaciones sobre crecimiento, distribución y medio ambiente”, ejecutado por la CEPAL y financiado por la GTZ de Alemania, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.
- Villagómez, Alejandro (2003), *Una revisión de la política sectorial en México: 1995-2003*, proyecto regional “Una estrategia de desarrollo de *clusters* alrededor de recursos naturales: sus implicaciones sobre crecimiento, distribución y medio ambiente”, ejecutado por la CEPAL y financiado por la GTZ de Alemania, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.
- Wade, Robert (1990), *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.
- Young, Allyn A. (1928), “Increasing Returns and Economic Progress”, *Economic Journal*, 38, 4.





NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

nombre de la serie

## Números publicados

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

119. La dinámica de oferta y demanda de competencias en un sector basado en el conocimiento en Argentina, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1696-P) N° de venta S.02.II.G.8 (US\$10.00) 2002. [www](#)
120. Innovación tecnológica y perfeccionamiento de las pequeñas y medianas empresas en la República Federal de Alemania: Incentivos y financiamiento, Jörg Meyer-Stamer y Frank Wältring, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1709-P) N° de venta S.02.II.G.16 (US\$10.00) 2002. [www](#)
121. Microfinanzas en países pequeños de América Latina: Bolivia, Ecuador y El Salvador, Francesco Biciato, Laura Foschi, Elisabetta Bottato y Filippo Ivardi Ganapini, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1710-P) N° de venta S.02.II.G.17 (US\$10.00) 2002. [www](#)
122. Acceso a tecnología después de las reformas estructurales: la experiencia de las pequeñas y medianas empresas en Brasil, Chile y México, Marco Dini, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1738-P), N° de venta S.02.II.G.50 (US\$10.00) 2002. [www](#)
123. Pequeñas y medianas empresas industriales y política tecnológica: el caso mexicano de las tres últimas década, Mauricio de María y Campos, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1743-P), N° de venta S.02.II.G.55 (US\$10.00) 2002. [www](#)
124. Fatores de competitividade e barreiras ao crescimento no pólo de biotecnologia de Belo Horizonte, Pablo Fajnzylber, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1754-P), N° de venta S.02.II.G.66 (US\$10.00) 2002. [www](#)
125. Adquisición de tecnología, aprendizaje y ambiente institucional en las PYME: el sector de las artes gráficas en México, Marco Dini, Juan Manuel Corona y Marco A. Jaso Sánchez, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1755-P), N° de venta S.02.II.G.67 (US\$10.00) 2002. [www](#)
126. Las PYME y los sistemas de apoyo a la innovación tecnológica en Chile, Marcelo Monsalves, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1756-P), N° de venta S.02.II.G.68 (US\$10.00) 2002. [www](#)
127. As políticas de apoio à geração e difusão de tecnologias para as pequenas e médias empresas no Brasil, Marisa dos Reis Botelho y Maurício Mendonça, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1757-P), N° de venta S.02.II.G.69 (US\$10.00) 2002. [www](#)
128. El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos, José Aylwin, Volumen I, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1767-P), S.02.II.G.81 (US\$10.00), 2002 y Volumen II, José Aylwin, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1767/Add.1-P), N° de venta S.02.II.G.82 (US\$10.00) 2002. [www](#)
129. Structural reforms, technological gaps and economic development. A Latin American perspective, Mario Cimoli and Jorge Katz, Restructuring and competitiveness network (LC/L.1775-P), Sales N° E.02.II.G.89 (US\$ 10.00) 2002. [www](#)
130. Business development service centres in Italy. An empirical analysis of three regional experiences, Emilia Romagna, Lombardia and Veneto, Carlo Pietrobelli and Roberta Rabelotti, Restructuring and Competitiveness Network (LC/L.1781-P), Sales N° E.02.II.G.96 (US\$ 10.00) 2002. [www](#)
131. Hacia una educación permanente en Chile, María Etienne Irigoin, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1783-P), N° de venta S.02.II.G.98 (US\$10.00) 2002. [www](#)
132. Job losses, multinationals and globalization: the anatomy of disempowerment, Beverley Carlson, Restructuring and Competitiveness Network (LC/L.1807-P), Sales No. E.02.II.G.118 (US\$ 100.00) 2002. [www](#)
133. Toward a conceptual framework and public policy agenda for the Information Society in Latin America and the Caribbean, Martin Hilbert and Jorge Katz, Restructuring and Competitiveness Network (LC/L.1801-P), Sales No. E.02.II.G.114 (US\$10.00) 2002. [www](#)
134. El conglomerado del azúcar del Valle del Cauca, Colombia, Centro Nacional de Productividad (CNP) Colombia, Red de Reestructuración y Competitividad (LC/L.1815-P), N° de venta S.02.II.G.129 (US\$ 10.00) 2002. [www](#)

135. Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?, Martine Dirven, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1837-P), N° de venta S.02.II.G.143 (US\$10.00), 2002. [www](#)
136. Análisis de la política de fomento a las pequeñas y medianas empresas en Chile, Marco Dini y Giovanni Stumpo, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1838-P), N° de venta S.02.II.G.144 (US\$10.00) 2002. [www](#)
137. Estratégias corporativas e de internalizaçao de grandes empresas na América Latina, Germano Mendes de Paula, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1850-P), N° de venta P.03.II-G.18 (US\$ 10.00) 2003. [www](#)
138. Cooperaçao e competitividade na indústria de *software* de Blumenau, Néstor Bercovich y Charles Swanke, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1886-P), N° de venta P.03.II.G.96 (US\$ 10.00) 2003. [www](#)
139. La competitividad agroalimentaria de los países de América Central y el Caribe en una perspectiva de liberalización comercial, Mónica Rodrigues y Miguel Torres, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1867-P), N° de venta S.03.II.G.37 (US\$10.00), 2003. [www](#)
140. Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica, Eduardo Alonso, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1926-P), N° de venta S.03.II.G.83 (US\$10.00), 2003.
141. Illusory competitiveness: The Apparel Assembly Model of the Caribbean Basin, Michael Mortimore, Investments and Corporate Strategies Network (LC/L.1931-P), Sales No. E.03.II.G.89 (US\$10.00), 2003. [www](#)
142. Política de competencia en América Latina, Marcelo Celani y Leonardo Stanley, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1943-P), N° de venta S.03.II.G.102 (US\$10.00), 2003. [www](#)
143. La competitividad de la agricultura y de la industria alimentaria en el Mercosur y la Unión Europea en una perspectiva de liberalización comercial, Nanno Mulder, Mónica Rodrigues, Alexandre Vialou, Marta Castilho, y M. Beatriz de A. David, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2014-P), N° de venta S.03.II.G.180 (US\$10.00), 2003. [www](#)
144. Pobreza rural y agrícola: entre los activos, las oportunidades y las políticas —una mirada hacia Chile—, Claus Köbrich, Liliana Villanueva y Martine Dirven, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2060-P), N° de venta S.04.II.G.4 (US\$10.00), 2004. [www](#)
145. Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile, Cecilia Montero, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2061-P), N° de venta S.04.II.G.5 (US\$10.00), 2004. [www](#)
146. Alcanzando las metas del milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola, Martine Dirven, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2062-P), N° de venta S.04.II.G.6 (US\$10.00), 2004. [www](#)
147. Tratados de libre comercio y desafíos competitivos para Chile: la extensión de la ISO 9000, Alicia Gariazzo, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2068-P) N° de venta S.04.II.G.11 (US\$10.00), 2004. [www](#)
148. Observatorio de empleo y dinámica empresarial en Argentina, Victoria Castillo, Sofia Rojo Brizuela, Elisabet Ferlan, Diego Schleser, Agustín Filippo, Giovanni Stumpo, Ximena Mazorra y Gabriel Yoguel, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2072-P), N° de venta S.04.II.G.15 (US\$10.00), 2004. [www](#)
149. Capacitación laboral para las pyme: una mirada a los programas de formación para jóvenes en Chile, Roberto Poblete Melis Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2076-P), N° de venta S.04.G.19 (US\$10.00), 2004. [www](#)
150. El microcrédito como componente de una política de desarrollo local: el caso del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), en la Ciudad de Buenos Aires, Néstor Bercovich, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2103-P), N° de venta S.04.II.G.41 (US\$10.00), 2004. [www](#)
151. La inversión extranjera directa en República Dominicana y su impacto sobre la competitividad de sus exportaciones, Sebastián Vergara, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2120-P), N° de venta S.04.II.G.47 (US\$10.00), 2004. [www](#)
152. Políticas públicas y la agricultura latinoamericana en la década del 2000, Pedro Tejo, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2121-P), N° de venta S.04.II.G.50 (US\$10.00), 2004. [www](#)
153. Salud y seguridad en el trabajo y el papel de la formación en México (con referencia a la industria azucarera), Leonard Mertens y Mónica Falcón, (LC/L.2130-P), N° de venta S.04.II.G.58 (US\$10.00), 2004. [www](#)
154. Créditos a pyme en Argentina: racionamiento crediticio en un contexto de oferta ilimitada de dinero, Agustín Filippo, Daniel Kostzer y Diego Schleser, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2136 -P), N° de venta S.04.II.G.65 (US\$10.00), 2004. [www](#)
155. Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel del gasto público en América Latina, Mónica Kjollerström, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2137-P), N° de venta S.04.II.G.66 (US\$10.00), 2004. [www](#)
156. A Chilean wine cluster? Governance and upgrading in the phase of internationalization Evert-Jan Visser, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2138-P), N° de venta E.04.II.G.67 (US\$10.00), 2004. [www](#)
157. Áreas económicas locales y mercado de trabajo en Argentina: estudio de tres casos, Ximena Mazorra, Agustín Filippo y Diego Schleser, Red de reestructuración y competitividad (LC/L. 2151-P), N° de venta S.04.II.G.79 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
158. Acuerdos bilaterales de inversión y demandas ante Tribunales Internacionales: la experiencia argentina reciente, Leonardo E. Stanley, Red Inversiones y Estrategias Empresariales (LC/L.2181-P), N° de venta S.04.II.G.108 (US\$10.00), 2004. [www](#)

159. Innovación participativa: experiencias con pequeños productores agrícolas en seis países de América Latina, Marcela Cordoba, Maria Verónica Gottreet, Tito Lopez y Asociados, Alvaro Montes, Liudmila Ortega, y Santiago Perry, Red de Desarrollo Agropecuario (LC/L. 2203-P), N° de venta S.04.II.G.128 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
160. Liberalización comercial agrícola con costos de transporte y transacción elevados: evidencia para América Latina, Mónica Kjöllnerstrom, Red de Desarrollo Agropecuario (LC/L.2232-P), N° de venta S.04.II.G.152 (US\$10.00), 2004. [www](#)
161. Macroeconomic policies, sector performance and firm response: the case of Chile's textile goods market, Beverly Carlson, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L.2255-P), Sales No. E.05.II.G.12 (US\$10.00), 2005. [www](#)
162. Informe sobre la industria automotriz mexicana, Michael Mortimore, Faustino Barron, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2304-P), N° de venta S.05.II.G.52 (US\$10.00), 2005. [www](#)
163. El precio del mercado de la tierra desde la perspectiva económica, Raimundo Soto, (LC/L.2355-P), N° de venta S.05.II.G.97 (US\$10.00), 2005. [www](#)
164. La importancia de la tecnología de la información y la comunicación para las industrias de recursos naturales, Graciela Moguillansky, (LC/L.2401-P), N° de venta S.05.II.G.148 (US\$10.00), 2005. [www](#)
165. Science and technology policies in open economies: The case of Latin America and the Caribbean, Mario Cimoli, Joao Carlos Ferraz y Annalisa Primi, (LC/L.2404-P), N° de venta E.05.II.G.151 (US\$10.00), 2005. [www](#)
166. El (lento) retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe, Wilson Peres, (LC/L.2419-P), N° de venta S.05.II.G.166 (US\$10.00), 2005. [www](#)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>.

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.:..... Fax:.....

E-Mail: .....