



UNIVERSITAT<sup>DE</sup>  
BARCELONA

## **Política industrial estratégica: un estudio sobre la racionalidad de la política industrial en las economías capitalistas más desarrolladas**

María R. Callejón Fornieles



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution 4.0. Spain License.**

HD

3611

. C 35

1987 UNIVERSIDAD DE BARCELONA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

837/1  
R. 474 755

POLITICA INDUSTRIAL ESTRATEGICA

Un estudio sobre la racionalidad de la política industrial en las economías capitalistas más desarrolladas.

Tesis doctoral dirigida por el Dr. SALVADOR CONDOMINAS RIBAS, Catedrático de Política Económica, y realizada por MARIA R. CALLEJON FORNIELES, para la obtención del grado de Doctora en Ciencias Económicas.

## PRESENTACION

El enfoque definitivo del presente trabajo se acabó de perfilar durante una estancia de varios meses en Estados Unidos durante 1984; seguida de una permanencia mas corta en verano de 1985. Sin la perspectiva (y la documentación bibliográfica) adquirida allí, este trabajo habría tenido, sin duda, otra orientación; quien sabe si mejor o peor.

Deseo agradecer al director de esta tesis, Dr. Salvador Condominas, la simpatía con que acogió el proyecto ya desde su inicio. Me alegra poder dejar constancia de la actitud positiva y colaboradora de los miembros del Departamento de Política Económica y Estructura Económica Mundial al que pertenezco. Tengo una especial deuda de gratitud con su Director, Dr. Fabián Estapé, maestro de todos nosotros.

Finalmente, aspiro a que la presentación de este trabajo no sea más que un elemento del conjunto de mis aportaciones a las tareas investigadoras colectivas del Departamento.

M. C.

Barcelona, abril de 1987.

## INDICE

INTRODUCCION	12
<u>PARTE I</u>	
COMERCIO INTERNACIONAL E INDUSTRIA EN LOS PAISES DESARROLLADOS	
CAPITULO 1. TEORIA DEL COMERCIO INTERNACIONAL	22
<u>INTRODUCCION</u>	22
1.A. <u>TEORIA NEOCLASICA</u>	25
Bases del modelo neoclásico	25
Fallos de la teoría neoclásica	30
Economías de escala y curvas de aprendizaje	30
Difusión de la tecnología	32
Competencia imperfecta	35
Ventaja comparativa y ventaja competitiva	38
1.B. <u>ENFOQUES DINAMICOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL</u>	42
El modelo del gap tecnológico de Posner	43
Retardos de imitación	44
Dinamismo tecnológica	45
Efectos acumulativos	47
Principales conclusiones que se derivan del modelo	48
La hipótesis del ciclo del producto de Vernon	50
El ciclo del producto como teoría de la inversión internacional	53
El ciclo del producto como hipótesis explicativa del comercio internacional	55
Ciclo del producto y ventaja competitiva	60
Acumulación de capital, ciclo del producto y política económica	62
El modelo dinámico de Akamatsu : The wild-geese-flying pattern of economic growth	66
Los países desarrollados frente al ciclo del producto. El modelo MBC	69
Los márgenes de maniobra	69
Bloqueo sistemático a la formación de capital	73
Orientaciones para la política industrial	80

1.C <u>TEORIA DEL COMERCIO INTRAINDUSTRIAL</u>	83
Comercio intraindustrial y teoría neoclásica	83
Los determinantes del comercio intraindustrial	90
Teorías de la especialización intraindustrial	93
Comercio intrafirma y bienes intermedios	97
Un intercambio virtuoso	100
1.D <u>EL ARGUMENTO DE LA INDUSTRIA NACIENTE</u>	103
La generalización del concepto	103
Economías internas dinámicas o economías de aprendizaje	105
Economías externas dinámicas. Monopolios mundiales	108
Críticas	109
 CAPITULO 2. INDUSTRIA Y DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. DATOS Y TEORIAS.	 112
2.A <u>IMPORTANCIA DE LAS MANUFACTURAS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL</u>	112
Evolución del comercio y la producción mundiales	112
Peso relativo de las manufacturas en el comercio internacional	117
La relevancia creciente de los intercambios exteriores	120
Algunas conclusiones	125
2.B <u>LA ESPECIALIZACION INDUSTRIAL</u>	127
Tamaño y relevancia del sector manufacturero en la economía	127
Dimensión estratégica de la especialización industrial	136
Objetivos o preferencias nacionales : defensa, empleo, independencia	140
Potencial de una estructura productiva	144
Estructura industrial y posición internacional	151
 <u>PARTE II</u> RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES	
 CAPITULO 3. JERARQUIA MUNDIAL E INTERDEPENDENCIA	 162
3.A <u>LA JERARQUIA MUNDIAL Y LA HEGEMONIA ESTADOUNIDENSE</u>	162
La jerarquía : ¿orden natural e inevitable?	162

Satisfacción social y jerarquía	166
Necesidad de un poder hegemónico. Bienes públicos internacionales	170
Debilitamiento de la hegemonía estadounidense	175
Algunas conclusiones	180
<b>3.B <u>INTERDEPENDENCIA. RIVALIDAD</u></b>	<b>184</b>
Aumento de la interdependencia económica entre los países desarrollados	184
Aumento de la competitividad industrial desde la periferia	189
Expansión de las empresas transnacionales e interdependencia	196
Algunos problemas asociados a la mayor interdependencia	202
Pérdida de eficacia de algunas medidas de política económica	202
Capacidad excedentaria y búsqueda de mercados	205
<b>3.C <u>DIFERENCIAS EN LA EVOLUCION Y POTENCIAL ECONOMICO DE LAS ECONOMIAS DOMINANTES</u></b>	<b>212</b>
Crecimiento de la producción y la productividad. Competitividad	212
Aspectos diferenciales de la evolución sectorial	228
<b>3.D <u>RIVALIDAD EN ALTA TECNOLOGIA</u></b>	<b>236</b>
Panorama de las actividades de tecnología avanzada	241
La desventaja europea	254
<b>CAPITULO 4. EL ORDEN ECONOMICO MUNDIAL</b>	<b>261</b>
<b>4.A <u>LAS REGLAS DEL JUEGO. EL ORDEN MUNDIAL</u></b>	<b>261</b>
Un orden mundial cambiante	261
Orden económico y orden social	267
El orden mundial liberal en la teoría y en la realidad	270
El orden económico liberal como bien público. Free-riders	273
El principio de reciprocidad	276
Apertura versus liberalización	278
Intercambios limitados. Autosuficiencia keynesiana	281
Revitalización del keynesianismo	284

4.B <u>NEOPROTECCIONISMO. TRUEQUE</u>	292
Librecambio - proteccionismo. Una polémica sin fin	297
Los límites al proteccionismo	303
Resumen y conclusiones	314
APENDICE:	
<u>PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DEL GATT</u>	318
Origen y principios	318
Desarrollo. Rondas de negociaciones	321
Debilitamiento de la filosofía del GATT	325
Perspectivas	330
PARTE III	
POLITICA INDUSTRIAL ESTRATEGICA. OBJETIVOS E IMPLEMENTACION	
CAPITULO 5. POLITICA INDUSTRIAL ESTRATEGICA.	335
CONCEPTO Y RACIONALIDAD.	
5.A <u>PROBLEMAS DE DEFINICION</u>	335
Introducción	335
Percepción de los problemas	337
Diversidad de aproximaciones	340
5.B <u>LAS RAZONES DE LA NUEVA POLITICA INDUSTRIAL</u>	346
Garantizar la inversión. Coordinación. Incertidumbre	346
El debate norteamericano. Una aproximación empírica	348
¿Qué cambio estructural?	359
Selectividad. Salvar perdedores o elegir ganadores	363
Promoción de ganadores y juegos de estrategia	373
Destrucción creativa o planificación estratégica	378
5.C <u>POLITICA INDUSTRIAL ESTRATEGICA COMO INICIATIVA Y COMO RESPUESTA. 'TARGETING'.</u>	384
El 'targeting' japonés : decisivo o superfluo	387
'Targeting' contra 'targeting'	395
Estrategias industriales en condiciones de oligopolio mundial	399
Alta tecnología y economías externas	403

5.D <u>POLITICA INDUSTRIAL Y EL DEBATE MERCADO - INTERVENCION</u>	407
Vino nuevo en botellas viejas : renovadores y fundamen- talistas	407
Intervencionismo clásico	409
Fallos de mercado	412
Tecnócratas y eclécticos	416
Fallos del gobierno	422
<u>PARTE IV</u>	
CAPITULO 6. CONCLUSIONES.	433
<u>NOTAS</u>	462
<u>BIBLIOGRAFIA CITADA</u>	483

## INDICE DE CUADROS Y FIGURAS

1.1 Difusión de la producción de 954 productos nuevos de 57 empresas multinacionales, con base en EE UU hacia sus empresas filiales de producción en el extranjero.	56
1.2 Indices de especialización intraindustrial de cuatro países desarrollados con relación a varios grupos de países.	89
2.1 Exportaciones mundiales de mercancías (volumen)	113
2.2 Evolución de la producción real y del volumen de comercio internacionales.	114
2.3 Comercio mundial por grandes zonas.	116
2.4 Comercio mundial por grupos de productos.	118
2.5 Exportaciones de los países industrializados según área de destino y principales grupos de productos. 1973 y 1980.	119
2.6 Importaciones de los países industrializados, según área de procedencia y principales grupos de productos. 1973 y 1980.	121
2.7 Comercio exterior y producción nacional.	123
2.8 Indicadores de apertura al comercio internacional.	123
2.9 Evolución de la distribución del PIB entre sectores.	128
2.10 Estados Unidos : Participación sectorial en el PIB.	132
2.11 Algunas categorías de gastos expresadas en porcentaje del presupuesto familiar en el Reino Unido 1954-1974.	133
2.12 Crecimiento de la productividad y de la producción por sector.	134
2.13 Correlaciones entre el crecimiento anual del valor añadido en cada sector y del PIB en la CE (6 países)	136
2.14 Indice de especialización.	147
2.15 Indice de dependencia.	148

2.16	Inversión manufacturera.	150
2.17	Sectorialización del sistema productivo.	154
3.1	Grado de apertura externa en 1985.	186
3.2	Relaciones entre importación/demanda y exportación/ producción en nueve sectores de los cinco países más industrializados. 1970.	187
3.3	Relaciones entre importación/demanda y exportación/ producción en nueve sectores de los cinco países más industrializados. 1978.	188
3.4	Cambios en el volumen de comercio de manufacturas entre países industrializados y países en desarro- llo y en el producto nacional bruto de los países industrializados.	190
3.5	Comercio por grupos de productos industriales en- tre los países en desarrollo y los industrializados.	192
3.6	Efectos sobre el empleo del comercio de bienes manufacturados con los países en desarrollo.	194
3.7	Participación relativa en % de varios países industrializados en el stock mundial de inversio- nes extranjeras directas.	200
3.8	Tasas medias de crecimiento en %.	213
3.9	Variación de la producción industrial real (indus- trias extractivas y manufactureras).	214
3.10	Principales países industrializados : tasas de va- riación del PIB, empleo, PIB por persona empleada, stock bruto de capital y stock de capital por per- sona empleada.	215
3.11	Principales países industrializados. Sector empre- sarial : tasas de variación del producto bruto real inputs de factores y productividad de los factores, 1960-73 y 1973-79.	217
3.12	Producción real por persona en el sector manufac- turero.	223
3.13	Retribución por empleado (ajustada por horas tra- bajadas) en moneda nacional.	224
3.14	Costes salariales por hora en la industria manufac- turera (incluida la seguridad social).	225

3.15	Contribuciones al crecimiento de los costes laborales unitarios en la manufactura (tasas de crecimiento medias anuales, 1970-83) y cambios en valor en la participación en el comercio internacional de manufacturas (1970-83).	225
3.16	Estructura del valor añadido industrial a precios constantes en las cinco principales economías industrializadas. 1970-9 (%).	229
3.17	Evolución de la especialización de varios países industrializados en las industrias de alta tecnología.	232
3.18	Evolución de la especialización en productos fundamentales.	234
3.19	Participación (en %) de EE.UU., CE (10), Japón, EFTA y Canadá en la suma total de sus exportaciones conjuntas de ciertas categorías seleccionadas de productos.	244
3.20	Innovaciones industriales realizadas por EE.UU. y otras naciones.	246
3.21	Importancia del avance tecnológico incorporado en las innovaciones de los diferentes países.	248
3.22	Participaciones de las empresas en las ventas de productos de alta tecnología (%).	250
3.23	Participación en el mercado mundial de circuitos integrados según su utilización final en 1983.	252
3.24	Dotación relativa de recursos dada para cada país como porcentaje del total mundial.	256
3.25	Cantidad de máquinas-herramientas de control numérico utilizadas.	257
3.26	Cantidad de robots avanzados en uso.	257
4.1	Países de industrialización reciente. Productividad Salarios y PIB per capita como porcentaje del nivel alemán en 1980.	268
4.2	Aranceles medios sectoriales del conjunto de los países desarrollados antes y después de la implementación del acuerdo de la Ronda Tokio.	323
4.3	Importancia de las barreras no arancelarias en 16 economías industrializadas en 1983 (%).	328

FIGURAS

1.1	Modelo Akamatsu.	66
1.2	Cash Flow acumulado en la introducción de un producto de alta tecnología.	75
1.3	Ciclo de vida típico de un producto de alta tecnología.	76
1.4	Generación de rendimientos sobre la inversión para la reinversión en la siguiente ronda de I + D.	77
1.5	Entrada japonesa en la producción y su impacto en la formación de capital de las firmas competidoras estadounidenses.	78
3.1	Valor añadido en la manufactura por persona empleada.	220
3.2	Horas semanales trabajadas por persona empleada.	220
3.3	Rendimiento neto del capital.	228

\* \* \*

## INTRODUCCION

En los últimos años se ha abierto un amplio debate entre economistas sobre la política industrial que practican o podrían practicar los países más desarrollados. Algunos autores emplean el término de "nueva política industrial" para establecer la pertinente diferenciación con las tradicionales políticas de industrialización de las zonas subdesarrolladas. En ocasiones también se utiliza el nombre de política industrial estratégica, que es el adoptado en este trabajo.

El objetivo de la presente tesis doctoral es analizar el significado y la racionalidad de la nueva política industrial en el contexto económico en que surge y a la luz del debate abierto sobre ella. Se argumenta que es de naturaleza estratégica puesto que contempla, en última instancia, la posición relativa de la economía nacional en el conjunto mundial, y la variable clave pasa a ser la competitividad internacional del sector industrial (y más específicamente de la manufactura). Se trata, además, de una política con importante contenido microeconómico, fundamentalmente selectiva con relación a sectores y actividades productivas, sin por ello excluir la presencia de facetas más globales o macroeconómicas.

Algunos países (Francia y Japón) vienen practicando políticas industriales que pueden ser calificadas de estratégicas, desde

tiempo atrás. Pero solamente desde mediados o últimos de los setenta se detecta la formación de condiciones económicas internacionales que llevan a extender a otras economías desarrolladas la preocupación por el lugar ocupado en la división internacional del trabajo. Aparte de los dos países mencionados anteriormente, es difícil señalar otros donde se haga un uso sistemático de estrategias industriales. No obstante, muchos utilizan medidas que podemos englobar en tal categoría, y se recurre a ellas de manera creciente.

El interés teórico hacia los problemas industriales se reavivó a partir de la crisis de los setenta, cuando se hicieron patentes los excesos de capacidad y el declive generalizados en ciertos sectores (siderurgia, construcción naval, textil y confección, etc.). Sin embargo el debate que nos ocupa sólo se ha desarrollado plenamente desde comienzos de los ochenta, adoleciendo aún de la falta de un centro de gravedad que sirva para encauzar una discusión que, si bien es rica y sugestiva, carece de sistemática. En este trabajo se parte de la hipótesis de que la política industrial estratégica - tal como se plantea en la discusión teórica y como, más o menos fragmentadamente, aparece en la realidad - trata de responder a las presiones que sobre la economía nacional ejercen básicamente dos factores :

1. La elevación del grado de interdependencia económica, que a su vez se traduce en una mayor lucha competitiva mundial.
2. El progreso de la revolución tecnológica que está provocan-

do el cambio rápido de funciones de producción, sistemas de gestión , procesos productivos, tipos de bienes, etc. Y también induce desplazamientos rápidos en las ventajas comparativas.

Contrariamente a la tendencia homogeneizadora que se estima imperaba en las décadas cincuenta y sesenta, hoy se advierten movimientos entre los países más desarrollados que pueden conducir a la profundización de las diferencias entre ellos. Particularmente entre Estados Unidos y Japón, por una parte, y Europa por la otra. Predomina la impresión de estar viviendo un periodo de fluidez en las posiciones económicas entre las naciones ricas (y también con relación a algunos países subdesarrollados hasta época reciente), y de que en el futuro las diferencias pueden ampliarse. El ascenso meteórico de Japón hasta disputar el primer lugar de la jerarquía económica mundial a Estados Unidos, así como el ritmo más lento de avance tecnológico que tiene lugar en Europa, parecen justificar tal impresión de incertidumbre. No obstante las diferencias entre el comportamiento económico de las distintas naciones europeas - compárese, por ejemplo, Francia e Italia con Gran Bretaña - deberían quizás aconsejar mayor cautela en la extrapolación de tendencias.

Los gobiernos han ido respondiendo con actuaciones distintas, según su filosofía política y social, a los problemas del momento; pero a medida que se iba definiendo mejor la importancia de

los condicionantes externos, también se ha planteado más nítidamente la cuestión de cuál es la actuación sistemática que pueden emprender los poderes públicos para ayudar a su industria nacional a atravesar una época -presumiblemente larga- de intensas rivalidades competitivas. El concepto de nueva política industrial nace, por supuesto, desde una óptica nacional, pero sus objetivos se proyectan sobre el exterior y, en consecuencia, su problemática es de naturaleza internacional.

En la práctica y la teoría, la política industrial estratégica se formula primordialmente como una respuesta exigida por la situación real pero, puesto que implica intervención gubernamental en la estructura productiva y en la asignación de recursos, tropieza tanto con la teoría económica dominante como con la ideología liberal anti-intervencionista y defensora del mercado. Ambas aportan conjuntamente los principios filosóficos y teóricos destinados a dar racionalidad al capitalismo. En el debate sobre política industrial aparece de manera abierta el conflicto entre las condiciones que imponen las circunstancias reales, por un lado, y los análisis de la economía académica tradicional neoclásica, todavía inmersa en el paradigma del mercado libre competitivo, por otro.

En la medida en que se propone influir sobre el lugar de la economía nacional en la división internacional del trabajo, la política industrial estratégica choca de manera particularmente dura con la teoría tradicional del comercio internacional y, por

tanto, con los principios del librecambismo. La confrontación tiene una relevancia especial debido a que, en el ámbito internacional, la doctrina liberal se ha mantenido con mayor firmeza (en gran parte retórica) que en el espacio interior. En efecto, las dos décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial han sido testigos del progreso en la liberalización del comercio mundial y, al mismo tiempo, de la adopción de políticas keynesianas nacionales. En cambio ahora, es normal encontrar líneas teóricas defensoras de la política industrial que combinan el control de los intercambios externos, con la mayor libertad de mercado posible en el ámbito interno.

Una primera tarea de los proponentes de la política industrial estratégica consiste, por tanto, en argumentar que la doctrina librecambista no se adecua a una realidad económica tremendamente dinámica, que dista un abismo del modelo de competencia perfecta estático. En presencia de economías de escala, externalidades, competencia imperfecta, progreso técnico, etc., el bienestar nacional puede aumentar si se recurre a ciertos tipos de ayuda gubernamental a determinados sectores productivos (capítulo 1).

Otra línea de estudio, conectada a lo anterior, hace referencia a la estructura productiva óptima, o lo que algunos denominan portfolio productivo óptimo, desde el punto de vista de la inserción de la economía en la división internacional del trabajo. Nuevamente, en un contexto dinámico, se puede argumentar que

una nación puede salir ganando cuando se adoptan políticas activas en la configuración del portfolio productivo nacional - eligiendo con base en diversos criterios que atiendan a cuestiones como, por ejemplo, las tendencias de la demanda o la importancia de los efectos externos de determinadas actividades - en lugar de abandonar a la "mano invisible" de las fuerzas del mercado internacional la especialización productiva de la economía. Se cuestiona, en definitiva, que la dotación de factores en un momento dado, sea el mejor criterio para decidir la especialización, teniendo en cuenta que, una vez fijada ésta, marca el desarrollo futuro (capítulo 2).

Es un hecho manifiesto que la creciente interdependencia económica erosiona la capacidad de los gobiernos para establecer y perseguir objetivos nacionales, y resta eficacia a los instrumentos de política económica. El avance científico y tecnológico, el progreso de las fuerzas productivas, ha ocasionado una integración, una interpenetración económica, que no se corresponde con la división política del mundo en estados soberanos (formalmente). Cada nación persigue sus propios objetivos económicos que se cuantifican, irremediablemente, en términos relativos respecto del resto del mundo, único patrón de medida. Por ejemplo, Estados Unidos es más rico en 1986 que en 1960, pero la preocupación por los resultados económicos es hoy mucho más intensa que antes, debido a la reducción de la ventaja económica de que gozaba; en los países europeos ocurre algo parecido al haber perdido terreno en los últimos años frente a los dos gigantes (capítulo 3).

La organización jerarquizada de las naciones es un hecho que aparece hoy con mayor transparencia que nunca, entre otras cosas porque entra abiertamente en los cálculos con que operan los gobiernos de las principales naciones. Además, pocos son los que todavía hablan de tendencias hacia la homogeneización internacional. Lo contrario parece más cierto. No obstante, pese a la conciencia de jerarquía y de desigualdad de poder, el intercambio es universalmente preferido a la autarquía, siempre y cuando pueda mantenerse un mínimo de control sobre él. En ese terreno juega la política industrial (capítulo 3).

La configuración jerárquica del espacio mundial lleva al estudio de una serie de cuestiones relacionadas con ella. Está el tema del liderazgo dentro del conjunto, y de las reglas que ordenan las relaciones entre sus miembros; lo que en ciencia política llaman "regímenes" y en economía se definen como "órdenes económicos". Los órdenes económicos imponen límites a la libertad de actuación de los gobiernos y su mantenimiento voluntario depende, por tanto, de las contrapartidas que ofrecen y de la capacidad del país dominante para hacerlo respetar. El último régimen internacional que conocemos ha sido (o está siendo) presidido por Estados Unidos (Pax Americana) y, como la anterior Pax Britannica, adopta el signo liberal. Su principio formal de funcionamiento, en términos económicos, ha sido propagar el libre comercio (capítulo 3).

Si se generaliza la adopción de políticas industriales estraté-

gicas por parte de los gobiernos, significará un golpe definitivo a un orden liberal que nunca se impuso masivamente y viene, además, deteriorándose desde principios de los setenta. Es evidente que para dar cabida a la utilización generalizada de estrategias industriales, el orden internacional debe ser reformado. La pieza más importante de dicho orden, el GATT, está siendo hoy objeto de un intenso debate. Pero las características concretas que deberían reunir las nuevas reglas de juego están todavía por estudiar y definir. De todas formas, el debate está abierto y sus participantes más neoliberales auguran un negro futuro al GATT y a las relaciones internacionales, si prosperan las intervenciones gubernamentales en los flujos comerciales. Pesimismo que es rechazado desde posiciones alternativas al negar que el liberalismo sea el único sistema que garantiza buenas relaciones internacionales (capítulo 4).

Puesto que la atención hacia la política industrial comienza a polarizarse a partir de las tensiones industriales experimentadas por los países industrializados en época todavía reciente, el discurso teórico, global y comprensivo, sobre política industrial es todavía muy inmaduro. No obstante, se encuentran bastantes estudios generales inspirados en la política industrial japonesa, que se ha convertido en el modelo escudriñado y discutido hasta la saciedad por europeos y, sobre todo, por americanos. El debate más organizado y vivo sobre política industrial está teniendo lugar en Estados Unidos. Da comienzo a principios de los ochenta. Ha sido hasta ahora una discusión muy pegada a los

datos concretos y circunstancias específicas de EE.UU.; que ha derivado desde la preocupación , en general, por el bajo crecimiento de la productividad, pasando por la crisis de la industria tradicional hasta, finalmente, centrarse plenamente en cómo impedir que Japón desplace a Estados Unidos de su trono en la alta tecnología (capítulo 5).

La política industrial estratégica no puede definirse por los instrumentos que utiliza sino por sus objetivos, que se refieren primordialmente a la competitividad de la industria nacional. La formulación concreta que adopten dependerá de las circunstancias de la economía y del momento. Es de naturaleza sectorial, pero se pueden utilizar medidas específicas o generales.

En la medida en que toda política industrial se propone influir selectivamente en la asignación de recursos, se instala de lleno en la polémica : intervención - mercado. La cuestión de los fallos de mercado reaparece en muchos planteamientos del tema. Y como era de esperar, algunos autores recurren a las teorías sobre los fallos del gobierno para exponer su escepticismo ante este tipo de intervenciones (capítulo 5).

El último capítulo detalla las conclusiones principales y secundarias que la autora extrae del estudio.

PARTE I

COMERCIO INTERNACIONAL E INDUSTRIA EN  
LOS PAISES DESARROLLADOS.

CAPITULO 1. TEORIA DEL COMERCIO INTERNACIONAL
---

INTRODUCCION

"There is no branch of economics in which there is a wider gap between orthodox doctrine and actual problems than in the theory of international trade."

(Robinson, 1978, p.213)

Es difícil negar que la teoría del comercio internacional, dado su carácter de análisis estático y la severidad de los supuestos restrictivos sobre los que se construye, no pasa de ser un modelo formal muy alejado de constituir una explicación satisfactoria de la realidad.<sup>1</sup> Sin embargo, sigue siendo la teoría central de los libros de texto y, de una manera quizá más laxa e imprecisa, el punto de referencia "científico" de la mayor parte de las discusiones académicas sobre políticas de comercio exterior.

Ante la pregunta de por qué la teoría del comercio internacional muestra tan poco desgaste (hasta hace poco), dadas sus importantes limitaciones, se podrían sugerir al menos dos razones. La primera de ellas es que estamos frente a una teoría que no sólo encaja bien en el modelo de equilibrio general económico, sino que además lo completa y, por esta misma

causa, constituye una pieza necesaria del edificio teórico de la economía dominante.

Una segunda razón es que la teoría neoclásica del comercio internacional constituye también la base apoyo de la doctrina normativa del libre comercio. Y el libre comercio sigue siendo en nuestros días uno de los principios económicos que más perviven y florecen en la retórica oficial de los políticos y, también, de los mismos economistas.

Con respecto al principio del libre comercio, da toda la impresión de que la imagen que hoy le acompaña no difiere apenas de la que, hace muchos años, Keynes detectaba. Con su agudeza habitual Keynes (1982, 1933, pp. 233-4) hace notar que el libre comercio aparece ante la sociedad como una especie de "ley moral", como una cuestión de verdad fundamental, como aquel principio de conducta que garantiza la paz y la política mundial. Y, efectivamente, cuando nos fijamos con cierto detalle en muchos de los argumentos que aparecen en las discusiones sobre libre comercio y proteccionismo, no es difícil notar cómo aquellos trascienden o, incluso, circunvalan las razones estrictamente técnicas y económicas, para entrar en un terreno ambiguo donde juegan, de manera compleja, una serie de nociones relativas a cómo se concibe el interés nacional, el bienestar internacional y los requerimientos funcionales del capitalismo.

Se puede especular , por tanto, que no es la corrección o la validez de la teoría del comercio internacional lo que justifica la doctrina del libre comercio, sino que es, inversamente, la preeminencia de la ideología librecambista la que mantiene vigente una teoría que le resulta útil.

El principio librecambista significa, en lo referente a la política industrial, que no deben llevarse a término acciones ni tomarse medidas que alteren la especialización productiva derivada del comercio internacional libre y espontáneo emprendido por los diversos países entre sí. De ahí que la teoría de la política industrial acabe también enfrentándose a la teoría tradicional del comercio internacional, por una parte, y buscando apoyo y racionalidad en teorías alternativas, de otra parte.

En las páginas que siguen repasaremos brevemente, a manera de recordatorio, los rasgos esenciales de la teoría neoclásica del comercio internacional a fin de poder luego contrastarla con teorías alternativas sobre los flujos comerciales entre países. Hablaremos de algunas nociones teóricas que incorporan características básicas de la economía de nuestro tiempo pero que son ignoradas en los supuestos tradicionales. Estas nociones son : el cambio tecnológico, las economías de escala, la competencia imperfecta a escala mundial, las diferencias culturales y estructurales entre países, entre otras. Nos detendremos en el fenómeno reciente y propio de economías avanzadas,

del comercio<sup>intra</sup> industrial. Veremos cómo la noción de industria naciente está siendo rescatada por la teoría de la política industrial para utilizarla también en un contexto de economías desarrolladas.

Lo que se trata de mostrar es que la doctrina librecambista reposa sobre una serie de supuestos teóricos restrictivos carentes de realismo, y que la norma de no intervenir en la especialización productiva deja de estar económicamente fundamentada cuando nos atenemos a análisis más próximos al mundo real. Desde hace mucho tiempo se viene aceptando generalmente que los países subdesarrollados no deben aplicar políticas comerciales liberales si desean impulsar un incremento rápido de su actividad productora interior. Sólo recientemente asistimos a la proliferación de estudios que apuntan conclusiones parecidas en relación a las economías desarrolladas. De esto último intentamos ocuparnos.

#### 1.A. - TEORIA NEOCLASICA

##### BASES DEL MODELO NEOCLASICO.

El modelo de Ricardo aportó la noción de ventaja comparativa o, inversamente, coste comparativo. Contempla un único factor productivo, trabajo, y postula que cada país exporta aquellos bienes que produce con un coste medio menor, en términos de

trabajo. La ventaja comparativa viene determinada por la productividad del trabajo. Nada se dice sobre qué determina la productividad del trabajo.

A partir del modelo de Ricardo se ha formado la teoría neoclásica moderna del comercio internacional, aún hoy con características de paradigma, centrada en el modelo de Heckscher-Ohlin, tal como posteriormente ha sido presentado por Samuelson, quien realiza una importante labor de reforzamiento y sistematización del modelo. Con frecuencia se le denomina modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson, o teoría de la dotación de factores.

La construcción de Samuelson es elegante pero sumamente restrictiva. Sus supuestos teóricos, siguiendo a Kreinin (1975, p.25), comienzan definiendo un conjunto formado por dos países, dos productos (textil y maquinaria) y dos factores productivos (trabajo y capital). Toda la producción la realizan firmas competitivas tomadoras de precio, que se fija por el juego de oferta y demanda, tanto en el caso de los productos como en los factores. Hay libertad de movimiento de capital y trabajo en el interior de cada país por lo que rigen iguales precios relativos de los factores para todas las industrias. Pero no hay movimientos de factores entre los dos países, por lo que los precios relativos difieren antes de empezar a comerciar.

Para cada producto hay un conjunto de técnicas de producción disponibles : distintas combinaciones de trabajo y capital, y el fabricante elige la técnica óptima en función de los precios relativos de los factores. Las técnicas productivas son comunes a ambos países, es decir, la función de producción o isocuanta de cada producto es la misma en ambos países. En cambio las técnicas productivas difieren para cada uno de los productos. Uno de ellos requiere mayor intensidad de un factor, cualquiera que sea el par de precios relativos de los factores. Por ejemplo, la maquinaria es siempre más capital-intensiva que el textil. Ello es así en ambos países aun cuando cada uno utilice distintos ratios capital/trabajo en la producción. Además se supone la existencia de rendimientos constantes a escala en todos los procesos productivos.

Puesto que también se supone que ambos países tienen demandas similares, gustos parecidos, lo único que distingue a uno de otro es su dotación relativa de factores. Las diferencias en dotación se reflejan en los precios relativos. Y a partir de ahora se puede generalizar y establecer que cada país exportará las mercancías que son relativamente intensivas en el factor del que está relativamente bien dotado. Otra manera de decirlo es que cada país exporta los servicios de su factor abundante e importa los servicios del factor escaso. Aquí está el núcleo de la teoría que explica el comercio internacional.

Los supuestos restrictivos en que se basa el modelo no sopor-

tan ni por un momento el contraste con la realidad. Piénsese simplemente en el requerimiento de que todos los países detentan los mismos conocimientos y capacidades tecnológicas, implícito en los supuestos. Por ello no deja de ser chocante la presencia que aún tiene la teoría neoclásica del comercio internacional en el pensamiento económico actual. En opinión de Kreinin (p.261) lo atractivo del modelo se explica por su estructura lógica sólida donde las conclusiones se desprenden limpiamente de los supuestos. Constituye además una explicación simple que se presta bien a la representación geométrica y matemática. Y, pese a sus limitaciones, ha demostrado su utilidad para explorar un amplio conjunto de fenómenos observados. La teoría se construye a partir de elementos muy simples como es la dotación natural, exógenamente determinada, de unos pocos factores. Así se soslaya el entrar en cuestiones como qué determina la productividad del trabajo, no resueltas en el modelo clásico.

El modelo tiene otras implicaciones. Invirtiendo el razonamiento se puede inquirir sobre el efecto del comercio exterior sobre la estructura económica de un país anteriormente aislado. Al aumentar la demanda en el exterior del factor abundante, su precio aumentará. Paralelamente descenderá la remuneración del factor escaso. Suponiendo que se llegara a una especialización incompleta, acabarían igualándose los precios de los factores entre las naciones participantes.<sup>2</sup>

La teoría neoclásica tradicional presenta una faceta positiva y una faceta normativa. Es una teoría positiva porque trata de explicar y predecir la estructura real del comercio y la producción para todo país con economía abierta. Es también una teoría normativa porque afirma que la estructura productiva internacional que se derivaría de la libertad de comercio reflejaría una asignación óptima de recursos entre países (Tharakan, 1980). Efectivamente, la igualación internacional del precio de los factores capital y trabajo daría lugar a cambios en la distribución de la renta en cada país en beneficio de uno de los factores, pero siempre serían mayores las ganancias en retribución del factor abundante que las pérdidas del factor escaso. A escala global, la especialización de cada participante en aquella producción para la que tiene costes relativamente más bajos elevaría la productividad en general, o sea, habría un aumento real de renta que beneficiaría a todos los países comerciantes.

Lesourne (1984), en cambio, puntualiza que la teoría del comercio internacional no dice que el librecambio beneficiará a todos y cada uno de los países participantes, sino que se limita a afirmar que, teóricamente, si se cumplieran todas las condiciones restrictivas, se llegaría a un óptimo de Pareto. Es decir, una situación tal que ningún participante puede mejorar su posición sin perjudicar a otro y sin que ello quiera decir que todas las naciones se beneficien del librecambio. La idea de que el librecambio no tiene por qué dar resultados

simétricos o positivos para todos los participantes constituye una brecha importante en el valor normativo de la proposición liberal. Por ejemplo, para Hager (1982 b) la tendencia a la igualación en el precio de los factores se convierte en una razón de peso para defender un proteccionismo a escala europea. La competencia industrial creciente de los países subdesarrollados dificulta cada día más el mantenimiento de altos salarios en los países europeos desarrollados. Es decir, los efectos de una competencia internacional sin trabas se expresará más en términos de deprimir los salarios inicialmente altos que en elevar los salarios inicialmente bajos.

El problema está en que los distintos países difieren en bastantes más cosas que la dotación natural de factores, en que la teoría ignora la forma en que nace y se difunde el progreso técnico, y en todo aquello que se conoce como fallos de mercado.

## FALLOS DE LA TEORIA NEOCLASICA.

### Economías de escala y curvas de aprendizaje.

Cuando se abandonan los supuestos restrictivos básicos de la teoría neoclásica, como son la existencia de rendimientos constantes, la consideración de la tecnología como una variable exógena y la ficción de que existe competencia perfecta entre las empresas tanto en el ámbito nacional como en el interna-

cional, se puede llegar a una inversión virtual de lo que hemos denominado parte "normativa" de la teoría neoclásica del comercio internacional de manera que el principio librecambista sea sustituido por el principio proteccionista como guía de la política económica de cada país.

En aquellas actividades donde las economías de escala son importantes, las empresas nacionales se beneficiarán si gozan de algún tipo de protección en tanto adquieren las dimensiones suficientes para capturar las reducciones de coste y llegar a ser internacionalmente competitivas.

Una buena presentación de este punto se debe a Krugman (1984 b) y, en síntesis, es como sigue. Se supone la existencia de duopolio a nivel internacional, es decir, dos empresas de países diferentes, cuyas funciones de costes respectivas muestran costes marginales decrecientes (economías de escala estáticas). Así pues ambas empresas se enfrentan a una curva decreciente de ingreso marginal siendo su producción conjunta la que determina el precio. En el supuesto de un equilibrio de Cournot, ambas empresas llevarían su producción hasta el punto en que igualan sus ingresos y costes marginales tomando como dada la producción de la otra empresa. Así se reparten la producción mundial. Si gracias a la protección la empresa nacional logra vender más en su propio mercado (aumentando su producción), disminuirá la producción de la competidora extranjera. Con los costes marginales pasará exactamente lo contrario; disminuirán

para la nacional y aumentarán para la extranjera. Desde una situación de ventaja de costes la producción nacional podrá acceder a más mercados, incluso protegidos, de exportación.

Habría en todo caso que puntualizar al razonamiento de Krugman que los efectos descritos requieren, para llegar a ser relevantes, que el mercado interior sea relativamente grande. Como puede ser el caso de Estados Unidos o Japón.

Y la misma lógica sería de aplicación cuando se dan rendimientos crecientes vinculados a curvas de aprendizaje, 'learning curves', donde la reducción de los costes unitarios depende del volumen de producción acumulada por una empresa.<sup>3</sup>

Como advierte Wilkinson (1984) aunque las argumentaciones actuales parecen repetir la vieja y conocida tesis de la industria naciente, una diferencia sustancial es que, mientras esta última estaba pensada para determinadas áreas geográficas subdesarrolladas en términos relativos, las actuales versiones se enfocan hacia las industrias de alta tecnología en los países capitalistas más desarrollados.<sup>4</sup>

#### Difusión de la tecnología.

Con relación al tema de la tecnología, es preciso reconocer en primer lugar que todos los países no tienen igual acceso a las nuevas tecnologías, sea por imperfecciones del mercado,

sea por insuficiente desarrollo estructural del país. Pero la desigualdad no sólo se plantea con las tecnologías nuevas sino también con las que se suelen denominar "maduras". Para una tecnología dada la productividad total de los factores depende de (Stewart, 1982) : a) la adecuación y calidad de la gestión técnico-administrativa en las empresas; b) la experiencia industrial general de la fuerza de trabajo; c) la experiencia en la industria particular de que se trate; y d) la experiencia en esa tecnología particular. A partir de todo lo cual Stewart postula que cada país tiene una función de producción específica (en el sentido de output que se puede obtener utilizando distintas tecnologías o combinaciones de factores), y que esa función cambia a lo largo del tiempo junto con los factores que la determinan. Todo ello tiene lugar además e independientemente del fenómeno de cambio tecnológico general para todos los países. En este caso se trata de poner de relieve la importancia de los factores históricos, sociales, políticos y culturales específicos, en la productividad económica o eficiencia de cualquier país.

La importancia de las nuevas tecnologías hace ya mucho tiempo que viene siendo reconocida en los países capitalistas más desarrollados como uno de los factores más importantes, incluso el más importante, en la determinación de la competitividad y fortaleza industrial nacional. Las actividades de investigación y desarrollo (I + D) vienen siendo, también desde bastante tiempo atrás, financiadas en mayor o menor medida por los

gobiernos en todos los países desarrollados sin excepción. No hay autor que se ocupe de la política industrial, ya sea para defenderla ya para atacarla, que no recomiende un decidido apoyo financiero del sector público a la investigación tecnológica. A este reconocimiento empírico y "de facto" de la importancia de la innovación en la competitividad exterior, se están añadiendo recientemente interesantes ensayos de formalización (Krugman, 1984 b y c; Spencer y Brander, 1983).

En general lo que este tipo de trabajos pone de relieve es, en primer lugar, que para las actividades de I+D los efectos sobre la eficiencia productiva operan en dirección opuesta a los incentivos para llevarlas a término. Más claramente, cuanto mayores sean las economías externas que se derivan de las actividades en I+D, tanto menor será el incentivo de la empresa privada por invertir en ellas, si no va a poder en última instancia conservar para sí (internalizar) la reducción de costes productivos que se derivaría de la inversión en innovaciones. Por tanto la financiación pública está plenamente justificada. En segundo lugar, paralelamente, todo país que logre ser el primero en fabricar determinado producto y hacerse con una buena posición en el mercado internacional, se beneficiará de una renta en sentido monopolista que mantendrá en tanto no se produzca la entrada de nuevos competidores. De ahí el interés que puede tener el país innovador en entorpecer la difusión de las nuevas tecnologías.

### Competencia imperfecta.

Finalmente, otro de los supuestos de la teoría neoclásica del comercio internacional que le restan valor real es el de existencia de competencia perfecta. No hace falta insistir en el carácter oligopolista que presentan una buena parte de las manufacturas objeto de tráfico internacional y en la importancia creciente de las multinacionales y del comercio intrafirma. Un trabajo notable en este tema es el de J.A.Brander y B.J.Spencer (1984), quienes elaboran un modelo de comercio internacional bajo el supuesto de duopolio donde se plantea el uso de la protección para desviar las rentas derivadas de la competencia imperfecta desde la empresa extranjera, transfiriéndolas a la empresa nacional. Sus conclusiones, que si bien no resultan sorprendentes se benefician del efecto persuasivo de presentarse altamente formalizadas, se pueden resumir en dos puntos. Primero, un país puede utilizar el arancel (o bien subsidios) como medio de "empobrecimiento del vecino", y apoderarse de esa manera de rentas adicionales, pero el aumento de bienestar en dicho país será menor que las pérdidas de bienestar a escala internacional. Además si los otros países toman represalias imponiendo a su vez aranceles, habrá pérdidas netas para todos. En segundo lugar, y esto es lo novedoso, llegan al resultado de que incluso si se logra una solución cooperativa, negociada multilateralmente, la solución óptima puede ser el establecimiento de aranceles por parte de cada país aunque éstos serían de menor cuantía que en el caso de no coo-

perar. Es decir, según Brander y Spencer la competencia imperfecta es otra de las justificaciones del arancel óptimo pero, a diferencia del argumento tradicional, en este caso es de aplicación a todos los países comerciantes simultáneamente, que pueden establecer su nivel por medio de negociaciones multilaterales. Si no se coopera, los aranceles nacionales serán excesivamente altos y se reducirá el bienestar de todos.

Así pues de lo que se trata es de constatar que cuando se introducen en el cuadro de la teoría tradicional los cambios tecnológicos y las imperfecciones de mercado la teoría aparece mucho menos adaptada a la realidad y la política que de ella se deriva aparece turbia. El librecomercio deja de ser, incluso en el análisis lógico, la política óptima, y la no intervención puede revelarse como un gran error a largo plazo. En palabras de Zysman y Tyson (1983, P.24) :

"Traditional theory reveals only the benign face of trade... But this theory, built as it is on fundamentally static assumptions masks a malign face of trade. The outcomes of trade competition not only reflect but also actively shape the lines of national development. A dominant position in vital, expanding industries may give long-term advantage to a whole economy. There can be real losers as well as real winners from trade, and the lines of trade development can be shaped by national policy."

En las líneas anteriores están contenidas algunas ideas claves para la política industrial. Conviene destacar al menos

dos aspectos sugeridos en el anterior párrafo y que son de sumo interés. Uno de ellos es puntualizar que, en un contexto dinámico, hay importantes diferencias cualitativas entre las distintas ventajas comparativas. Es obvio que un país que se especializa en producciones con demanda creciente y alto valor añadido tiene ventajas a largo plazo que no tiene aquel otro país cuya especialización se concreta en actividades menos dinámicas. Así pues, el criterio de especialización nada tiene que ver con la dotación de factores.

El segundo aspecto a considerar es el carácter acumulativo o de autorrefuerzo que adquieren las especializaciones productivas una vez se establecen. Tendrán ventajas indudables aquellos que sean los primeros en adquirir posiciones o cuotas de mercado en producciones donde las economías de escala cuentan. La experiencia facilita la rapidez de innovación. Así, el que un país goce de ventaja comparativa en determinadas producciones puede ser más el resultado que la causa de su actividad comercial, en la medida en que esta última estimula la inversión en dichas producciones y modifica las proporciones de factores en sentido de Ohlin-Heckscher. Este proceso puede ser generado deliberadamente y a este respecto Kuttner (1984, p.110) recuerda que son muchos los autores (Marshall, Walras, Kaldor, Myrdal entre otros) que han reconocido la posibilidad de que una ventaja comparativa creada (es decir, adquirida en un contexto distinto del de competencia perfecta) pueda dar lugar a un proceso acumulativo de ampliación de las diferencias que acabe destruyendo al resto de productores rivales en otros países.

## VENTAJA COMPARATIVA Y VENTAJA COMPETITIVA.

Así pues, el concepto tradicional de ventaja comparativa donde ésta aparece como un dato, como una característica dada de la economía, es sustituido por otro donde la ventaja comparativa pasa a ser una variable endógena susceptible por tanto de ser cambiada o modelada, por medio de la política económica. Japón es siempre el ejemplo favorito de país capitalista que, abandonando la doctrina librecambista consagrada, decide en los años 50 "modelar sus futuras ventajas comparativas" como señalan Cohen y Zysman (1982). Desde el primer momento hubo por parte del MITI una decisión consciente de crear una industria capital-intensiva y tecnología-intensiva que logró vencer la oposición del Banco del Japón quien proponía entonces acogerse a un modelo de división del trabajo tradicional, es decir, aceptar la ventaja comparativa de aquel momento, lo cual hubiera supuesto especializarse en la producción de bienes trabajo-intensivo de tecnología sencilla. El MITI actuó entonces desafiando los principios básicos de la economía del equilibrio neoclásica y reconociendo que la manipulación gubernamental de las condiciones de la competencia pueden generar ventajas nacionales. Como los mismos Zysman y Cohen puntualizan en otro artículo publicado sobre el mismo tema (1983), "hoy muchos gobiernos han absorbido la idea de que pueden intentar crear ventajas comparativas duraderas y alterar así a su favor, su puesto nacional en la jerarquía económica mundial."

En un trabajo inmediatamente posterior elaborado por Zysman en colaboración con Tyson (1983) se prefiere ya el término de ventaja competitiva para referirse a aquellas ventajas de creación deliberada y para distinguirlas del concepto clásico de ventaja comparativa. Esta última designa la fortaleza exportadora relativa de un sector dentro de la economía nacional con relación a otros sectores y siempre en condiciones de mercados competitivos. La ventaja competitiva significa, en cambio, la fuerza relativa de las empresas de un país con relación a las de otros países vendiendo todas en la misma sección del mercado internacional. Este concepto admite la existencia de políticas gubernamentales que ayuden a las empresas. Por tanto, la ventaja competitiva de las empresas de un país concreto en una producción o gama productiva concreta puede ser el resultado bien de una ventaja absoluta real (que sus costes son más bajos en términos absolutos por causas espontáneas), bien de una ventaja absoluta inducida por la política económica del gobierno que presta su ayuda de una forma u otra (protección arancelaria, subvenciones directas, etc.).

Naturalmente lo interesante de la idea es que, según dichos autores, una ventaja competitiva inducida puede convertirse con el tiempo en una ventaja absoluta real, es decir, sin ayudas. Así tratan de ponerse a salvo de una de las críticas más frecuentes a la noción de ventaja comparativa creada o 'engineered', como prefiere decir Krauss (1984), quien insiste en que, a fin de cuentas, los subsidios o ayudas en general

sólo servirán para favorecer viejas actividades vinculadas a fuertes intereses creados que se quedarán como estaban : subsidiados e ineficientes. Krauss añade que "los ganadores no necesitan subsidios" sin querer comprender que el tipo de argumentación que defienden los autores mencionados anteriormente (Cohen, Tyson, Zysman y otros que tendremos ocasión de mencionar), va dirigida a descubrir cómo "fabricar" ganadores y no simplemente a esperar la eventualidad de que aparezcan espontáneamente.

Un problema unido al anterior, pero distinto, es si puede esperarse que la agencia responsable de diseñar la política económica y, más en concreto la política industrial, será capaz de acertar en la promoción de determinados sectores o actividades que sólo la experiencia futura confirmará como interesantes. Dejemos este viejo, casi exasperante y nunca resuelto debate para otro capítulo y quedémonos de momento con la idea que parece irreprochable : estará justificada la ayuda gubernamental siempre que en un cálculo de tipo coste-beneficio la corriente esperada de renta imputable a la subvención sea superior a esta última. Ya hemos visto anteriormente cómo se negaba la racionalidad del librecambio en presencia de competencia imperfecta o costes decrecientes debidos a economías de escala estáticas o curvas de aprendizaje (economías dinámicas). Zysman y Tyson (1983) se muestran tajantes<sup>6</sup> :

"Markets can be manipulated, imperfections created to influence these outcomes (se refiere a la creación de ventajas compe-

titivas). In these dynamic conditions, there are no longer automatic mutual gains from exchange." (p.31)

Pero en otro momento hacen observar también el papel que juega la política económica histórica o tradicional en relación al proceso de acumulación. Políticas económicas generales de estímulo a la inversión practicadas durante un periodo largo de tiempo pueden cambiar también la ventaja comparativa inicial (en sentido tradicional) de una economía. En el capital fijo se van incorporando las nuevas tecnologías, y las economías con una alta tasa de inversión, con rápida acumulación y renovación de capital fijo "pueden transformarse gradualmente en economías con ventaja comparativa en industrias capital-intensiva y tecnologías-intensivas, mientras que otras economías con menor ritmo de inversión pueden perder su ventaja inicial." En su opinión este escenario es aplicable al menos a la evolución económica de Japón y Estados Unidos.

Insistamos para concluir en que lo relevante de estas aportaciones recientes a la crítica de la ventaja comparativa y el libre/comercio no es el ataque en sí a una de las fortalezas de la economía hegemónica, sino el que surgen en función de los problemas y las necesidades de los países más desarrollados, presentándose unidas, e inspiradas, por un debate económico teórico, el de las políticas industriales, en el que se plasma nítidamente el renacimiento de las rivalidades entre poderosos tras un periodo de considerable armonía. Hasta hace poco sólo la economía inspirada en el subdesarrollo negaba la validez normativa del libre/comercio y la legitimidad de un

orden internacional convertido en natural por la teoría tradicional.

#### 1.B.- ENFOQUES DINAMICOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL

La noción de ventaja comparativa ha tenido desde siempre un gran atractivo porque, utilizando palabras de Vernon (1966), "reúne las características de simplicidad, potencia y universalidad de aplicación". Y entra así en esa categoría privilegiada de conceptos que pueden soportar perfectamente el abandono total o parcial de la teoría general en la que se inscriben (en este caso la teoría pura del comercio internacional) para ser "reciclados" e incorporados en nuevos esquemas teóricos. Ya hemos visto cómo la idea de ventaja competitiva viene unida a una filosofía y lógica económica opuesta de hecho a la de libre cambio, de manera que se invierte el sentido original.

Ya en 1948 E.M.Hoover había publicado una obra titulada "The location of Economic Activity", que constituyó un precedente muy claro de la hipótesis del ciclo del producto aplicada al espacio nacional norteamericano. Pero ha sido en la década de los sesenta cuando han aparecido las versiones más maduras y sistemáticas de lo que también se conoce como teorías neotecnológicas o dinámicas del comercio internacional. Los dos trabajos más influyentes corresponden a M.V.Posner (1961)

y R.Vernon (1966). Otro trabajo interesante aunque mucho menos conocido es el de Akamatsu (1961). Ni Posner ni Vernon presentan sus modelos respectivos como una alternativa a la teoría de la ventaja comparativa sino como un desarrollo teórico que viene a unirse y complementar a los ya existentes, dirigido fundamentalmente a cubrir un aspecto insuficientemente tratado pero tan esencial como los efectos del cambio tecnológico en las relaciones económicas internacionales. Veamos las líneas esenciales de ambas propuestas teóricas.

#### EL MODELO DEL GAP TECNOLÓGICO DE POSNER.

Posner (1961) presenta su modelo como un intento de interpretación del comercio internacional en manufacturas entre países adelantados con estructuras económicas similares. Su propuesta, expresada en sus propias palabras es que :

"...trade may be caused by technical changes and developments that influence some industries and not others, because particular technical changes originate in one country, comparative cost differences may induce trade in particular goods during the lapse of time taken for the rest of the world to imitate one country's innovation."

Bajo los supuestos de la teoría pura del comercio internacional, el comercio sencillamente no tendría razón de ser entre dos economías iguales, entendiéndose por ello similitud en las dotaciones relativas de factores -la teoría ya presupone igualdad de acceso a la tecnología existente-. Posner postula que incluso en tal caso habría comercio si uno de los

países adquiere alguna habilidad técnica concreta (Know-how) que no alcanza al otro país. El primer país se beneficiará de una ventaja temporal específica para la actividad o industria de que se trate, que se convertirá en exportadora; la ventaja se agotará cuando el segundo país llegue a imitar la nueva técnica transcurrido un periodo más o menos largo, pero finito.

#### Retardos de imitación.

Hay que insistir en que un supuesto básico en este caso es que la diferencia inicial entre países no es de dotación de factores y en concreto de capital, sino de capacitación técnica en determinada actividad. Y la igualación no se produce, por tanto, tras un periodo de inversión intensiva, sino de imitación, de hacer lo mismo. Posner llama 'imitation lag' a dicho periodo que a su vez consta de un retardo económico,<sup>7</sup> o de reacción de los productores nacionales frente a la amenaza de competencia externa, más un retardo de aprendizaje técnico o 'learning lag'. Además hay que contar con un retardo de la demanda ('demand lag') que equivale al tiempo transcurrido entre la aparición por primera vez de la innovación en un país y su correspondiente aparición en el otro país. El retardo de la demanda juega en sentido contrario al retardo de imitación siendo la combinación de ambos el retardo neto. Si el retardo de la demanda es mayor que el retardo de imitación (retardo neto negativo), no llegará a producirse flujo

El país innovador mantendrá un superávit comercial respecto al importador durante un periodo de tiempo equivalente al del retardo neto definido anteriormente, es decir, hasta que el segundo país sea capaz de satisfacer su mercado interno con producción propia. O, alternativamente, cabe la posibilidad de que dedique sus recursos a una producción nueva, distinta de la anterior, cuya exportación le permitirá equilibrar su balanza de pagos. En suma, el desequilibrio comercial puede resolverse bien sea por anulación del flujo comercial unilateral, bien sea por el establecimiento de un comercio equilibrado en ambos sentidos. Si el desequilibrio comercial persiste cierto tiempo y es relativamente importante, Posner adopta como supuesto más realista o práctica más común, que la economía deficitaria optará por devaluar con preferencia a otros ajustes peor tolerados socialmente como puede ser, por ejemplo, alterar los niveles de empleo, deprimiendo la demanda interna. No obstante, de seguir persistiendo el desequilibrio, empleo y renta descenderán. Claro está que la importancia de los efectos sobre la economía dependerán del tamaño del sector afectado y de, generalizando, el número de actividades sometidas a la competencia externa.

#### Dinamismo tecnológico.

El tamaño de los desequilibrios externos y, por tanto, sus efectos sobre el empleo y la renta de los países participan-

tes estará vinculado a las diferencias relativas de "dinamismo" entre países. Posner utiliza este último concepto en el sentido siguiente : "el país Uno es más dinámico que el país Dos si teniendo en cuenta solamente el comercio relacionado directamente con las innovaciones, el país Uno mantiene superávit neto durante cierto periodo de tiempo." De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, el grado de "dinamismo" de una economía vendrá dado por la conjunción de dos elementos. En primer lugar, su tasa o ritmo de innovaciones ponderada por la "importancia" de dichas innovaciones. (Sin tal ponderación no podríamos establecer comparaciones entre países). La "importancia" depende tanto del peso relativo de la industria innovadora en el conjunto del gasto nacional bruto como de la elasticidad de la demanda para dicho producto. El segundo elemento es el valor del retardo neto para cada país. Así una economía será tanto más dinámica cuanto mayor sea el ritmo de sus innovaciones y menor su retardo neto.

Nada impide imaginar dos economías que sean igualmente 'dinámicas' innovando ambas pero en productos distintos y manteniendo un doble flujo equilibrado de intercambios. Pero en realidad se puede presumir que el caso anterior supone un tipo de equilibrio que resulta altamente improbable que pueda mantenerse durante un periodo largo. Tarde o temprano el equilibrio acabará rompiéndose en favor de una de las economías, la más dinámica en el sentido definido anteriormente, que tenderá a mantener un superávit persistente. Aun abandonando el

supuesto simplificador de que sólo existen dos economías, el superávit del pequeño grupo de naciones más dinámicas normalmente no se distribuirá aleatoriamente entre el resto de economías sino que tenderá a concentrarse sobre un número relativamente pequeño de países extranjeros que sufrirán un deterioro particularmente intenso de su balanza externa.

### Efectos acumulativos.

Posner propone la hipótesis de que se dan efectos "acumulativos" vinculados a los distintos grados relativos de "dinamicidad". Es decir, allí donde ya ha tenido lugar una innovación aumenta la probabilidad de que se produzcan otras a continuación debido, tanto a conexiones o afinidades técnicas, como, por ejemplo a la presión de una nueva demanda de productos complementarios que habrá sido estimulada por la innovación inicial. Así, y como Schumpeter ya había observado, las innovaciones técnicas tienden a presentarse en "racimos" y no distribuidas de forma uniforme entre industrias o en el tiempo. El país iniciador puede entrar en un proceso de innovaciones encadenadas que le confiera una ventaja aplastante sobre los demás. Y, a su vez, las oportunidades técnicas suelen atraer inversiones; con lo que el mayor ritmo de acumulación de capital refuerza el proceso de innovación elevando el ritmo de incorporación de innovaciones. La ventaja no sólo se consolida sino que se amplía. Por otra parte, algunos países se verán negativamente afectados con mayor intensidad que

otros, siendo su pérdida de competitividad relativa cada vez mayor. Estos se enfrentarán a un proceso de deterioro acumulativo.

#### Principales conclusiones que se derivan del modelo.

Lo más interesante de la argumentación desarrollada por Posner -y la que nos interesa destacar porque es la idea-tipo que está en la base de muchas proposiciones favorables a la política industrial estratégica- es su proposición de que el comercio internacional libre puede producir participantes ganadores y perdedores. Conclusión lógica a la que se llega cuando se introducen en el análisis los efectos del avance tecnológico. Así, aquellos países relativamente menos "dinámicos", con déficit comercial persistente, y pérdida de competitividad, experimentarán un retroceso de los niveles de vida respecto de otros países más dinámicos. Es decir, acabarán empobreciéndose en términos relativos y quizá también, en términos absolutos.

La idea que aquí nos conviene enfatizar del planteamiento anterior es la de existencia de procesos acumulativos. Tanto en sentido positivo como negativo. Y que tales procesos se desencadenan a partir de un movimiento o desequilibrio inicial que tiene carácter espontáneo o, mejor dicho, "objetivo" en la medida que se deriva de la propia naturaleza de la innovación tecnológica. La duración e intensidad de dichos pro-

cesos es, en principio, indeterminada.

Por otra parte el análisis de Posner pone de relieve al menos dos aspectos de sumo interés en cualquier reflexión sobre política económica en general, e industrial en particular. En primer lugar, que la orientación y volumen de las inversiones de una economía es un factor que puede influir decisivamente en la generación de una "ventaja" inicial que luego se amplía a medida que transcurre el tiempo en razón de los efectos acumulativos que se han mencionado anteriormente. En segundo lugar, y también teniendo en cuenta dichos fenómenos acumulativos, que no es razonable esperar de una economía nacional que supedite sus variables económicas internas (empleo, crecimiento) al mantenimiento de un comercio exterior libre. Las economías menos "dinámicas" en el sentido especificado por Posner, salen perjudicadas no sólo en términos relativos respecto a las más dinámicas sino también en términos absolutos cuando se ponen a comerciar libremente con ellas.

El mismo análisis de Posner sugiere que un país puede tomar medidas para encarar una situación en principio desfavorable. Además, en un mundo dinámico, no hay un patrón fijo de distribución de ventajas comparativas sobre el que cada país deba proyectar sus flujos comerciales a largo plazo. Por tanto, se abren posibilidades a todos los que sepan jugar sus cartas, actuar. Nadie tiene por qué resignarse, en principio, a aceptar permanentemente una posición internacional poco favorable

como si fuera un estado de la naturaleza al que hay que resignarse.

#### LA HIPOTESIS DEL CICLO DEL PRODUCTO DE VERNON

La hipótesis del ciclo del producto, tal como fue presentada por Vernon (1966), fue rápida y ampliamente incorporada en la teorización posterior sobre las pautas que sigue el comercio internacional.

No parece que la noción de ciclo del producto tienda a perder terreno pese a que el propio Vernon (1979) opine que, con el transcurso del tiempo y las transformaciones de la economía internacional, su teoría ha perdido poder explicativo.<sup>8</sup> Lo que sí está ocurriendo con el concepto es que su aplicación tiende a extenderse y generalizarse más allá del contexto originalmente planteado por Vernon. El estudio original se limitaba al análisis del patrón seguido por los intercambios comerciales y sobre todo, la inversión exterior de los Estados Unidos. No obstante ya desde muy pronto la hipótesis del ciclo del producto fue interpretada como una teoría del comercio internacional en general.

Aun cuando Vernon valora positivamente la utilidad de la noción de coste comparativo, señala su insuficiencia como único factor explicativo de los flujos comerciales internacionales,

así como la conveniencia y necesidad de introducir otros efectos importantes tales como : el ritmo de las innovaciones, las economías de escala o el papel de la incertidumbre y la ignorancia.

Si bien el objetivo del artículo pionero de Vernon de 1966 era suministrar un modelo explicativo de la inversión internacional y, más en concreto, de las secuencias de expansión y localización de las empresas multinacionales, su modelo fue rápidamente readaptado y aplicado directamente a la interpretación de la especialización productiva y del comercio internacional independientemente del origen de la inversión.

Según la hipótesis del ciclo del producto, tal como sintéticamente la plantea Vernon en su artículo renovador de 1979, una empresa sólo decidirá establecer una planta productiva en un país extranjero si percibe la posibilidad de aprovechar alguna ventaja monopolista que le garantice la obtención de beneficios suficientes para cubrir los riesgos. La introducción de una innovación por parte de la empresa sería una de dichas ventajas con efectividad tanto en el mercado nacional como en el extranjero. Ahora bien, antes de pensar en establecer fábricas en el exterior transcurrirá cierto tiempo. Según Vernon, las empresas son muy miopes y sólo se percatan de los estímulos que provienen de mercados próximos a ellas, en primer lugar el mercado nacional. Una empresa sólo se siente inclinada a innovar en el mercado que conoce bien, el mercado propio.

Así el mercado nacional juega un papel doble : por una parte es la principal fuente de estímulos para la empresa innovadora, y de otra es también la localización preferida en primera instancia. Allí dispone, entre otras cosas, de la mano de obra cualificada que precisa (ingenieros, investigadores, etc.) y de servicios financieros adecuados. En consecuencia, las empresas innovadoras tenderán a concentrarse en determinadas áreas de renta alta donde la intercomunicación técnica y el mercado próximo y solvente facilitan la información y disminuyen el riesgo. En el estudio primitivo (1966) de Vernon, prácticamente todas las innovaciones aparecían primero en E.E.U.U. para pasar, transcurrido el tiempo, a Europa y Japón. Otra consecuencia interesante que se deriva del planteamiento anterior es que las innovaciones generadas por las empresas tenderán a reflejar las características de dicho mercado (sus gustos, sus preferencias, etc;).

Por otra parte, cuando un producto es todavía "nuevo" la demanda es relativamente inelástica respecto al precio y la empresa fabricante tiene menos en cuenta el coste de producción que aquellos otros factores que le facilitan la introducción, adaptación y desarrollo del producto. En suma, las innovaciones tienden a localizarse en el mercado que mejor conoce la empresa y que es naturalmente el nacional.<sup>9</sup>

En algún momento aparecerá una demanda exterior del nuevo producto que la empresa cubrirá inicialmente con exportaciones.

La alternativa de instalar una planta productiva en el exterior dependerá por supuesto de la importancia relativa de los costes de transporte, pero Vernon insiste muy particularmente en destacar la relevancia que siempre suele tener en estas decisiones la presencia de una amenaza, en concreto, la aparición de un competidor potencial. Las empresas son característicamente más sensibles al peligro de perder una posición que al estímulo de adquirirla. En cualquier caso cuando la empresa innovadora decida establecer una fábrica en el exterior habrá reducido ya considerablemente su grado de incertidumbre respecto del nuevo mercado, dispondrá de una información más precisa, conocerá mejor las características de su producto y, en términos generales, el terreno en que se mueve.

#### El ciclo del producto como teoría de la inversión internacional.

La inversión y la producción se desplazarán entre países en función del estadio tecnológico en que se encuentre el producto : fase de innovación, periodo de maduración y producto maduro o estándar. En la fase de innovación el producto es fabricado primero únicamente por el país introductor (concretamente Estados Unidos en el modelo de Vernon). El país innovador se mantiene como único exportador en esta primera fase y su producción crece a buen ritmo. A continuación se entra en la fase o periodo de maduración en que los otros países desarrollados van paulatinamente cubriendo su demanda propia con producción interna. A su vez, disminuye el crecimiento de la

producción del país primero. También en este período se observa el progresivo aumento del consumo en los países menos desarrollados.

Así se llega al período de madurez plena del producto en que el país inicial va sustituyendo con importaciones más baratas su producción interna, los otros países más desarrollados pasan a la condición de exportadores y los países menos desarrollados inician también una fabricación nacional que acabará cubriendo totalmente el consumo interno e incluso permitirá exportar.

En el modelo genuino de Vernon, y como ya se ha dicho anteriormente, la pauta de localización productiva anterior aparece como resultado del proceso de expansión internacional de la inversión directa de una empresa innovadora multinacional. Inversión que va saltando hacia localizaciones más alejadas (en sentido técnico) del mercado inicial, en la misma medida que la mayor experiencia productiva de la empresa multinacional va compensando o reduciendo los riesgos de localizaciones menos tradicionales.

Y precisamente es esta formulación de la teoría del ciclo del producto como una teoría de la inversión internacional y más específicamente del comportamiento de las empresas transnacionales, la que lleva a Vernon (1979) a reconsiderar su validez casi quince años después. Años en los que, tanto la inversión

internacional, como la cantidad de empresas multinacionales se ha expandido en proporciones dramáticas. A finales de la década de los 70 había ya un grupo importante de países que se habían constituido en bases de transnacionales junto con el pionero Estados Unidos.

Tanto Japón como muchos países europeos pasan de ser receptores de innovaciones originadas en USA a ser generadores de tecnología. El mayor número, tamaño y grado de organización, junto con el mejor conocimiento de las condiciones del mercado mundial de las empresas multinacionales modifican su función de riesgos. Aparece una mayor flexibilidad y variedad en las localizaciones productivas iniciales (Cuadro 1.1). Vernon concluye que estas tendencias van restando poder explicativo a su hipótesis sobre el comportamiento de la inversión internacional basada en la existencia de un circuito único o dominante que comienza en Estados Unidos para propagarse después, siguiendo una secuencia temporal más o menos lenta hacia otros países con grados decrecientes de desarrollo. Hoy el circuito se inicia en varios puntos (países) y la localización de la inversión, incluso en la primera fase, puede tener lugar en mercados ajenos al de la multinacional.

El ciclo del producto como hipótesis explicativa del comercio internacional.

Huelga decir que la hipótesis del ciclo del producto se ha con-

CUADRO I.1

Difusión de la producción de 954 productos nuevos de 57 empresas multinacionales, con base en Estados Unidos, hacia sus empresas filiales de producción en el extranjero. Clasificación según el período en que los nuevos productos fueron originariamente introducidos en E.E.U.U.

Período de introducción en E.E.U.U.	Número de Productos	Porcentaje transferido al exterior según el número de años transcurrido entre la introducción en EEUU y la primera transferencia	
		Un año o menos	Entre dos y tres años
1945	56	10.7 %	8.9 %
1946-1950	149	8.1	10.1
1951-1955	147	7.5	10.2
1956-1960	180	13.3	17.8
1961-1965	165	22.4	17.0
1966-1970	158	29.7	15.8
1971-1975	99	35.4	16.2
Total	954	18.0	14.0

Fuente : Vernon (1979)

vertido ya casi (o sin casi) en una teoría tan clásica como la de las proporciones de factores. Y que ha sido no sólo adoptada sino adaptada por los autores de esta especialidad económica a sus propios y originales esquemas interpretativos. De hecho la utilización favorita más corriente del término "ciclo del producto" se refiere a la explicación de los flujos comerciales internacionales según el grado de desarrollo de los países participantes y la categoría tecnológica del producto objeto de intercambio. Se hace abstracción de la procedencia nacional o extranjera subyacente.

La lectura quizá más difundida de la hipótesis del ciclo del producto es aquella que entiende que el cambio tecnológico tiene lugar en los países desarrollados donde también se inicia la producción de nuevos bienes. Una vez la tecnología ha madurado, los costes laborales inferiores de los países menos desarrollados inducen el desplazamiento de la producción hacia ellos, mientras los países desarrollados introducen nuevas industrias basadas en nuevas tecnologías para sustituir a las anteriores (Stewart, 1982). Así el ciclo del producto se funde en cierta medida con la teoría de la dotación de factores para encontrar una explicación a la división internacional del trabajo por la que los países capitalistas desarrollados se especializan en producciones de tecnología sofisticada y nueva, y los países menos desarrollados se especializan en la producción de bienes estándar.

El trabajo de S.Hirsch (1975) es un ejemplo de la integración de ambos enfoques. Hirsch realiza una distinción básica entre trabajo cualificado y trabajo no cualificado. Los países con abundancia de trabajo cualificado tienen ventaja en las actividades innovadoras, mientras que las producciones maduras tecnológicamente (con utilización intensiva de trabajo no cualificado) pasan a los países menos desarrollados.

Más recientemente Forstner (1984) ha ensayado un test empírico para comprobar la validez de hipótesis del tipo anterior con resultados más bien positivos, a juicio del propio autor. Concluye que los cambios en el tiempo del patrón de comercio internacional se explican bastante satisfactoriamente a través de nociones relacionadas con el ciclo del producto, y se corrobora la importancia determinante del capital humano frente al capital físico en las primeras fases del ciclo. Se confirma, por tanto, que los países avanzados tienen una clara ventaja comparativa en las actividades de innovación y que éstas dependen, en primerísimo lugar, de la abundancia de trabajo cualificado.<sup>10</sup>

Algunas interpretaciones llevan las cosas más lejos, así para Wiemann (1985) el ciclo del producto significa que :

"...international trade in manufactured goods is a permanent race between technologically advanced enterprises and countries inventing and exporting new products and new production technologies and those less advanced enterprises and countries trying to imitate the new products and technologies of the leading firms and countries."

donde desaparece toda referencia a la implicación de las empresas transnacionales en el tema y además se presenta el comercio internacional como una competición entre países que tratan de conservar (en unos casos) y modificar (en otros) una división del trabajo favorable a los que inventan.

Sería de todas formas poco razonable negar que el desarrollo actual de las empresas transnacionales, plasmado tanto en su capacidad técnico-organizativa como en su potencia financiera, ejerce un alto grado de influencia en la composición de los flujos comerciales internacionales. Hay, por tanto, que reconocer la parte de validez que tienen los argumentos de Vernon (1979). No obstante, debe también aceptarse que la cuestión es más compleja y que el poder de las empresas multinacionales no es el único que entra en juego. También puede verse significativamente limitado por la voluntad y actividad de los gobiernos capacitados y dispuestos a "modelar" en mayor o menor grado su comercio exterior. En esta idea precisamente insisten Cohen y Zysman (1986) cuando, haciendo especial referencia a Japón, insisten en que los gobiernos intervencionistas están en condiciones de romper el "paquete" de gestión finanzas, tecnología y control que representan las multinacionales y de forzar una recombinación de los distintos aspectos en la forma que mejor interese a la política gubernamental. Tal razonamiento es básicamente correcto si lo matizamos recordando la distinta capacidad o voluntad negociadora de los gobiernos existentes en el mundo. Es decir, las condiciones que

el gobierno japonés puede permitirse el lujo de imponer a la inversión multinacional no son obviamente equivalentes, ni siquiera comparables, a las que pueden establecer países como Ecuador o Bangla Desh, o, en general, todos aquellos que no disponen de mercados internos atractivos ni recursos naturales especiales. Ahora bien, si nos circunscribimos al ámbito de los países más ricos, sí está más clara la capacidad de los gobiernos para influir en las actividades de las empresas transnacionales y para usar dicha influencia según dicten los objetivos de política económica nacional.

#### Ciclo del producto y ventaja competitiva.

Anteriormente se ha visto cómo la teoría del ciclo del producto ya ha sido objeto de intentos de reconducirla hacia la lógica de la teoría de la ventaja comparativa o de la dotación de factores. También los autores que formulan la noción de ventaja competitiva, tal como hemos tenido ocasión de exponer en páginas anteriores, toman elementos básicos de la teoría del ciclo del producto para incorporarlos a su discurso orientado a recomendar la intervención gubernamental. Así, el ciclo del producto puede usarse como una teoría que se ocupa de los determinantes de los cambios en las ventajas comparativas y competitivas (Zysman y Tyson, 1983).

Solamente los países generadores de innovaciones pueden apropiarse las rentas derivadas de una situación de competencia

imperfecta, en virtud de que son sus empresas las que detentan el monopolio mundial tecnológico sobre tales innovaciones. Y si se trata además de uno o más productos cuyos costes de fabricación están sometidos a economías de escala, la ventaja monopolista puede prolongarse bastante en el tiempo hasta que aparezcan finalmente otros competidores dispuestos a afrontar una considerable inversión inicial.

La otra parte del razonamiento no incluye novedades. Una vez el nuevo proceso técnico madura y puede ser fácilmente copiado, la ventaja asociada a él pasa a convertirse en una ventaja clásica en el sentido de Heckscher-Ohlin. Ventaja que se trasladará hacia aquellas economías con costes comparativos más favorables en función de su dotación de factores. La idea que surge inmediatamente, a partir de todo lo anterior, es que un país puede beneficiarse indefinidamente de las rentas del comercio exterior, en tanto sea capaz de mantener un ritmo continuo de introducción de innovaciones. Garantizar que ello sea así es una función de la política económica gubernamental ya que :

"dados los vínculos existentes entre innovación y proceso de acumulación de capital físico y humano, la política económica estimuladora de la inversión puede afectar al número y variedad de productos con que un país inicia el ciclo del producto."  
(Tyson y Zysman, 1983).

Acumulación de capital, ciclo del producto y política económica.

El principio orientador de la política económica aparece muy claro si nos atenemos al enfoque anterior. Se trata de poner los medios necesarios para sostener un ritmo elevado de inversión nacional, tanto en activos materiales como en niveles educativos y científicos, es decir tanto en capital físico como en capital humano. Cabe esperar que un proceso rápido de acumulación actúe a través del mantenimiento de la tensión y el dinamismo económico, estimulando la aceptación del riesgo y creando un clima general propicio a la innovación y al flujo permanente de innovaciones.

Zysman y Tyson no entran en el detalle de cuáles serían el conjunto de medidas de política económica que podrían ejercer ese estímulo permanente sobre, dicho en sus propios términos, el ritmo de acumulación de capital físico y humano. Como se ha visto anteriormente, su objetivo central no es discutir sobre las medidas idóneas concretas, sino mostrar algo previo : que no se trata de "revelar" o descubrir ventajas comparativas, al modo de la teoría neoclásica, sino de "crear" ventajas competitivas. En cualquier caso, ambos autores entienden que aquí ya no son de aplicación las prescripciones del libre comercio (Tyson y Zysman (1983)): "en los sectores donde tanto la renovación como los rendimientos crecientes a escala son importantes, la protección temporal gubernamental de los productores domésticos puede tener importantes efectos sobre el periodo de tiempo en que un país pueda

mantener ventajas comparativas en determinadas producciones e, inversamente la rapidez con que otro productor puede atraparlo." Se habla, pues, de protección arancelaria pero puede deducirse que la misma lógica no rechazaría otros tipos de estímulos a la acumulación, como algunas formas de subvención a la inversión y la educación. Los autores se ocupan esencialmente de mostrar la posibilidad de controlar cierta dinámica, en sentido positivo, por medio de la acción gubernamental. No discuten medidas concretas.<sup>11</sup>

En el recorrido argumental que estamos viendo, no sólo se da una absorción de la hipótesis del ciclo del producto, sino que también se rememora, sin mención explícita de los autores, las partes más atrayentes del modelo de Posner. Modelo que está dotado, quizá, de una mayor carga dinámica que la hipótesis del ciclo del producto de Vernon y es mucho más sugerente desde del punto de vista de la política económica. En efecto, en la hipótesis del ciclo del producto hay una dinámica de la localización internacional de la producción que da lugar a una determinada división internacional del trabajo en función de la intensidad tecnológica de cada actividad. Ahora bien, la dinámica del ciclo del producto es compatible con un patrón estático de la división internacional del trabajo, en el sentido de que cada país puede conservar indefinidamente su puesto en el escalafón tecnológico con mantenimiento de las posiciones o distancias relativas independientemente del progreso técnico general. En cambio en el modelo del "gap" tecnológico

de Posner las innovaciones generan procesos de autoalimentación de los que, a su vez, surgen efectos acumulativos tanto de signo positivo (economías innovadoras) como de signo negativo (economías menos dinámicas). Aquí las posiciones relativas entre países y sus flujos comerciales aparecen con una mayor movilidad y es posible conectar más fácilmente con la imagen de una división internacional del trabajo más fluída, con una jerarquía económica de países menos petrificada.

En el contexto descrito anteriormente todo induce a la defensa de políticas económicas de intervención gubernamental muy activas que sean el motor de arranque de movimientos ascendentes o procesos acelerados de crecimiento económico. Japón es siempre el ejemplo favorito :

"...governments are hoping to create advantages for their firms in international markets, to help them reach a market position they can defend without subsidies. Certainly Japan accomplished this aim directly with its ship building and steel policies and it did the same thing indirectly in the auto industry through market closure and financial promotion. In these cases of directed promotion the stakes were not long-term subsidies but a change in the international pattern of comparative advantage. If this pattern cannot be taken as given but is constantly being created by the efforts, separate and joined, of government and firms, then trade competition does not simply maximize common welfare. Rather, it establishes the relative position of different countries in the ever-chan-

ging system of international comparative advantage and division of labor." ( Zysman, 1983, p.35).

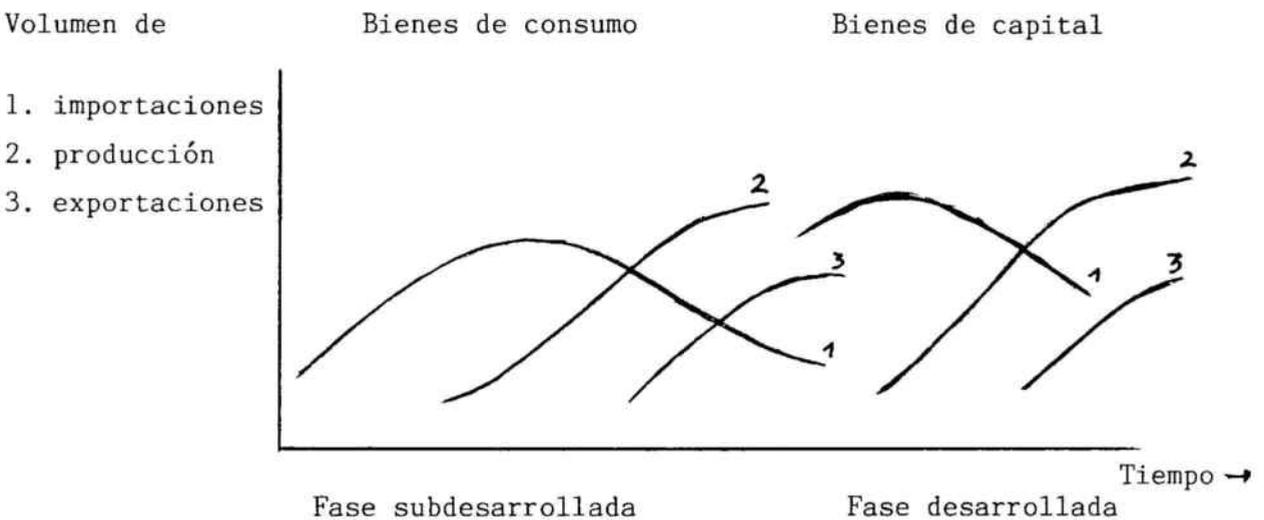
El párrafo reproducido menciona actividades, como la fabricación de acero y de automóviles, no pertenecientes al grupo de las nuevas tecnologías, pero importantes de todas formas por ser sectores de producción en masa con gran peso relativo en el producto nacional y que absorben gran cantidad de empleo. Se trata de sectores que contribuyen en buena medida al crecimiento económico pero que están siendo especialmente afectados por la presión de la competencia internacional. En algunas de estas actividades todavía se pueden operar importantes reducciones de coste, sea gracias al mejor aprovechamiento de las economías de escala, sea gracias a la mejora de los métodos productivos, o por ambas cosas a la vez según los casos.

Se trata en realidad de segundas generaciones tecnológicas que vuelven a llevar a la primera fase del ciclo del producto a bienes que ya habían entrado en la categoría de maduros. Es una cuestión hoy ya experimentada pero no tenida en cuenta en la teoría originaria del ciclo del producto (Stewart, 1982). Algunos autores (entre ellos Zysman y Tyson) insisten en que el dinamismo tecnológico de una economía no sólo consiste en descubrir productos nuevos sino en aplicar procesos productivos de alta tecnología a bienes tradicionales.

EL MODELO DINAMICO DE AKAMATSU : THE WILD-GEESE-FLYING PATTERN OF ECONOMIC GROWTH.

Kaname Akamatsu (1961) es el autor de un bello modelo que combina elegantemente una teoría del tipo ciclo del producto con una secuencia de desarrollo económico desequilibrada que denomina "vuelo de gansos salvajes" por la forma que adopta su expresión gráfica. (Fig. 1.1)

FIG.1.1



"los gansos salvajes viajan en otoño a Japón procedentes de Siberia, y vuelan al norte antes de la primavera trazando en su vuelo figuras de V invertidas que se superponen parcialmente, como en el gráfico superior."

Según Akamatsu la secuencia en forma de vuelo de gansos salvajes ilustra el camino que sigue un país subdesarrollado, que se inserta en la economía internacional, hasta convertirse en desarrollado. Inicialmente el país subdesarrollado sólo exporta materias primas y su demanda interna de manufacturas se cubre totalmente con importaciones procedentes de países desarro-

llados. En esta fase el comercio del país subdesarrollado no tiene lugar con otros de su misma condición, sino con países con una estructura económica heterogénea respecto de la suya. Con países más desarrollados.

En una segunda fase el incremento de la demanda interna vuelve rentable la fabricación local de productos industriales de consumo y sus importaciones retroceden progresivamente, incluso aceleradamente si se toman medidas proteccionistas. Consecuentemente, aumentarán las importaciones de bienes de equipo necesarios ahora para desarrollar la industria de bienes de consumo. En lo que concierne a este último sector se produce homogeneización de estructuras entre el país subdesarrollado y los desarrollados, pero también se establece diferenciación con relación a otros países más atrasados, hacia los que comienza a exportar bienes de consumo.

La tercera fase se caracteriza porque comienza una producción incipiente de bienes de capital nacionales, inducida por la demanda interna, que finalmente, en una cuarta fase, se transformará también en industria de exportación. Esto es una exposición simplificada, el fenómeno de las sucesivas fases de "importación-producción nacional-exportación" no se da con relación a bienes de consumo y bienes de equipo en abstracto sino en una progresión que va desde bienes simples a otros más complejos o refinados. Así las naciones subdesarrolladas se alinean sucesivamente tras las naciones industrializadas

avanzadas según el orden de sus distintas etapas de desarrollo tal como aparecen en el símil del vuelo de los gansos silvestres

Queda muy patente que Akamatsu basa su modelo en la experiencia histórica japonesa, como él mismo reconoce, ya que no todos los países subdesarrollados parecen seguir la optimista pauta descrita. Y aquí hace su entrada en escena la política económica, que forma parte importante del modelo.

Akamatsu señala que el progreso, dentro de su esquema, puede acelerarse por medio de la política económica nacional. Es decir, concibe el progreso económico como una serie de etapas "objetivas" cuya duración en el tiempo puede ser modificada o influida por la política económica gubernamental.<sup>12</sup>

Por otra parte Akamatsu también presenta su manera particular de entender la interrelación entre realidad económica (o actividad económica) y política económica (u orden económico). Es una interrelación que él llama "dialéctica sintética" y se basa en el desarrollo impulsado por las discrepancias o contradicciones. Los cambios en la realidad económica (demográficos, técnicos, etc.) influyen en el mundo de las ideas económicas, que pueden entenderse también, a un nivel muy general como política económica u orden económico. La nueva política económica u orden económico que emerge inducida por los cambios reales se convierte a su vez en un estímulo, en un nuevo marco más amplio, para el desarrollo de la actividad económica.

Es este un proceso en el que continuamente aparecen "discrepancias" provocadas alternativamente por una realidad que, en su desarrollo, desborda la estrechez del orden antiguo y, a continuación, por el nuevo orden de amplios márgenes que atrae la sustancia de nuevas actividades hacia sus espacios vacíos.

Merecía la pena reseñar el análisis de Akamatsu por lo sugerente que es. Pero se instala en un nivel de abstracción demasiado elevado para que pueda sernos realmente útil seguir discutiéndolo ahora.

LOS PAISES DESARROLLADOS FRENTE AL CICLO DEL PRODUCTO.

EL MODELO MBC.

Los márgenes de maniobra.

Los países capitalistas desarrollados se enfrentan actualmente a un doble problema, como consecuencia de los efectos del comercio exterior sobre sus estructuras productivas nacionales. De una parte, se da una creciente penetración en sus mercados de productos manufacturados procedentes de ciertos países subdesarrollados, los que suelen denominarse nuevos países industrializados (newly industrializing countries). En este caso, el cambio en las pautas del comercio internacional podría decirse que no hacen más que seguir las fases del ciclo del producto.

Pero por otra parte, se agudizan las rivalidades entre países desarrollados en razón de cuál vaya a ser el reparto del control de las nuevas tecnologías entre ellos. El área de las nuevas tecnologías ha pasado a constituirse en cuestión estratégica porque, de nuevo en consonancia con el ciclo del producto, los países actualmente más avanzados gozan en ellas de ventaja absoluta, y saben que no deben perderla si desean seguir siendo de los más ricos.

Además, existe la impresión de que el momento histórico actual puede ser crítico, porque la revolución tecnológica va a someter a las economías a tales tensiones que acabarán modificándose distancias y posiciones relativas en función de la respuesta de cada una de ellas.

Los dos fenómenos mencionados, nuevos competidores y revolución tecnológica, se conjugan para dar la sensación, en las sociedades desarrolladas, de que se vive bajo un agobio competitivo como nunca se había conocido antes. Puesto que la idea predominante es que la industria tradicional acabará inevitablemente en manos del mundo hoy subdesarrollado dada la baratura de la mano de obra que garantizan sus dimensiones demográficas (aun cuando se intente no ceder terreno aplicando sucesivas regeneraciones tecnológicas a bienes tradicionales), no es de extrañar la preocupación que despierta el hecho de la competitividad en la esfera más reservada de la alta tecnología. Muchos americanos comparten la alarma de

Thurow (1984) cuando, refiriéndose a Estados Unidos, afirma que sus problemas estructurales no se derivan del funcionamiento del ciclo del producto, en el sentido de desplazamiento de la industria tradicional, sino que están siendo directamente amenazadas las mismas actividades innovadoras : vídeos, magnetófonos, semiconductores, superordenadores, nuevos medicamentos, robots, fibras ópticas, aviones y muchos otros productos sofisticados son objeto de una activa competencia internacional entre poderosos.

La impresión de estar siendo comprimido entre dos muros de un pasillo que se estrecha, de encaminarse hacia una cancha competitiva reducida a un número relativamente pequeño de actividades, es quizás exagerada y probablemente el paso del tiempo y el avance tecnológico mostrará un frente más amplio de actividades innovadoras, pero hoy preocupa; y no sólo en Europa sino también en Estados Unidos.

Se añade la circunstancia de que los sectores de alta tecnología son también los de altos salarios y perderlos significa empobrecimiento. La rivalidad es particularmente intensa entre Estados Unidos y Japón, por lo que no es de extrañar que muchos estudios pertinentes al tema están centrados sobre ambos países.<sup>13</sup>

Un trabajo que sirve al mismo tiempo para mostrar cómo la preocupación hacia los japoneses está estimulando en Estados Unidos

el estudio de la política industrial estratégica, y para presentar un tratamiento teórico que se inspira en la teoría del ciclo del producto, es el firmado por Mckenna, Borrus y Cohen (1984) (en adelante MBC).

Al referirse a las actividades intensivas en I+D en las que Estados Unidos todavía tiene la primacía mundial, nuestros autores precisan que hay que distinguir entre las dos fases englobadas en el término : la de investigación propiamente dicha y la de desarrollo material del producto o puesta a punto.<sup>14</sup>

En relación con la primera fase, recuerdan que un sector investigador potente y floreciente, no es algo que pueda improvisarse en ningún país cualesquiera que sean los recursos empleados. Depende de una infraestructura institucional que requiere tiempo consolidar. Básicamente depende de la existencia de un sistema educativo desarrollado, tanto en la base como en los niveles superiores. Y depende también de la abundancia de centros investigadores, entrenados y bien dotados de medios.

Pero si inventan nuevos productos requiere de un proceso largo y costoso, ya que es mucho más fácil imitar y fabricar lo que otros han inventado. La fase de desarrollo y posterior fabricación del producto se enfrenta a menores dificultades o limitaciones que la fase de investigación.

Según MBC, la competencia extranjera (léase japonesa) afecta

primordialmente a la fase segunda o de desarrollo y de ahí en adelante (fabricación y marketing). Ahora bien, si dicha competencia hace su aparición muy prematuramente, acortando así el ciclo de vida previsto del producto (periodo transcurrido desde su lanzamiento hasta que se convierte en un producto "maduro", fabricado en serie y al alcance de muchas empresas y países), se dificultará la recuperación de la inversión inicial en I+D por parte de la empresa estadounidense.

En efecto, los costes unitarios empiezan a caer después de un tiempo de iniciada la producción y a medida que se van ganando economías de escala y se avanza en la curva de aprendizaje. Si aparecen prematuramente importaciones competitivas, los precios caerán antes de que la industria nacional haya tenido tiempo de recuperar su inversión, y no dispondrá de financiación suficiente para poner en marcha la siguiente innovación.

#### Bloqueo sistemático a la formación de capital.

De la situación descrita anteriormente se deriva lo que MBC llaman 'block-de-capital-formation-game'. Con ello se quiere indicar que, en la medida que la situación se repita para un número significativo de productos nuevos, acabará bloqueándose la formación de capital del país "inventor".

Y eso es precisamente lo que MBC creen que sucede entre Estados Unidos y Japón. Durante décadas Japón se ha comportado

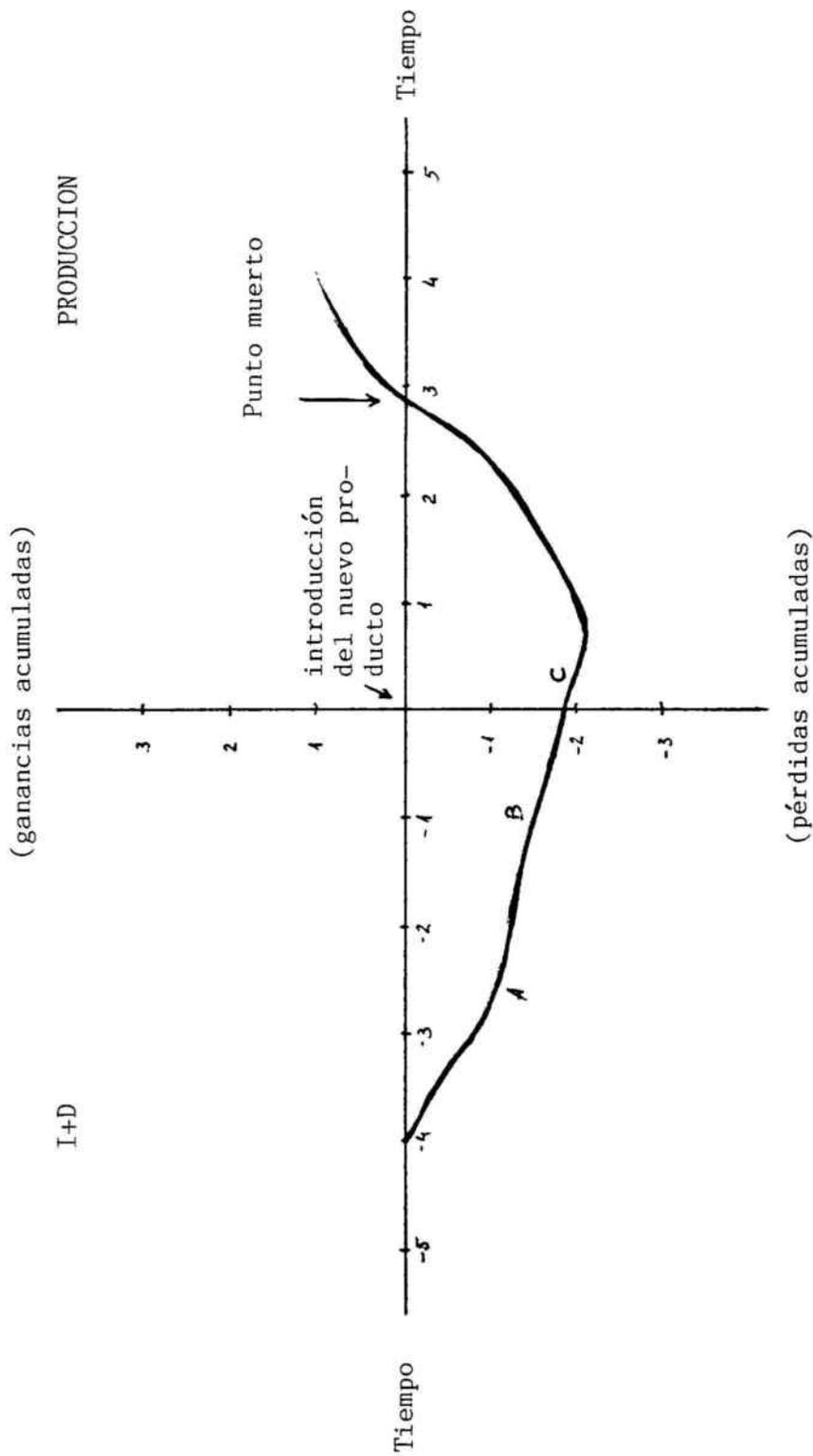
como un 'free-rider' de las fases de investigación adquiriendo patentes inventadas en otros países por un coste muy inferior a su valor real, o simplemente copiando directamente la tecnología extranjera. Ello permite a los japoneses pasar rápidamente a la fase de fabricación a gran escala con unos precios muy bajos. Precios que pueden permitirse, entre otras posibles razones, gracias a sus costes iniciales también bajos.

El gobierno japonés ha seguido una política de estímulo, la inversión y exportación en alta tecnología, apoyada en la tradicional impenetrabilidad del mercado interno japonés. Todo ello se traduce para Estados Unidos (y otros países en circunstancias similares con economías abiertas) en un acortamiento del ciclo vida del producto que impone a las empresas innovadoras americanas capturar todas las rentas que se hubieran podido derivar de una permanencia más prolongada en situación monopolista.

Lo más grave de la circunstancia anterior es que la merma en los ingresos efectivos hace peligrar la constitución de los fondos de financiación del siguiente ciclo de innovaciones. Con lo que dicho país puede comenzar a perder terreno y retrasarse respecto del otro. (Fig. 1.2, 1.3, 1.4 y 1.5)

Después de varias décadas de importar tecnología básica, Japón ha sido capaz de convertirse también él mismo en una potencia tecnológica en condiciones de dominar sobre algunas

CASH FLOW ACUMULADO EN LA INTRODUCCION DE UN PRODUCTO DE ALTA TECNOLOGIA.

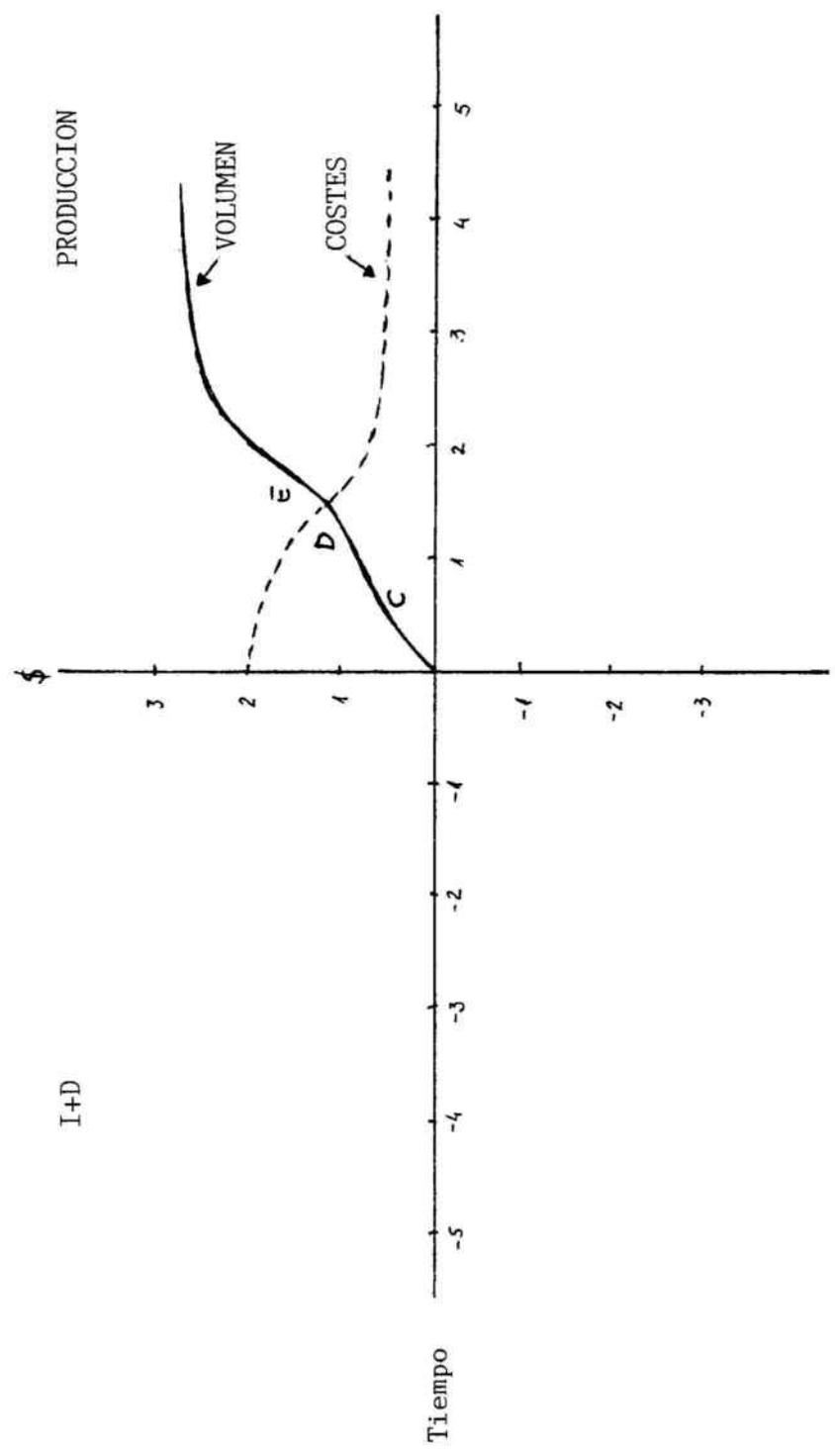


- A) Inversión en I+D en el desarrollo de un nuevo producto
- B) Inversión en producción y marketing
- C) Gastos en producción, marketing y corrección de detalles

Fuente : McKenna, Cohen y Borius (1984)

FIG. 1.3

CICLO DE VIDA TIPICO DE UN PRODUCTO DE ALTA TECNOLOGIA.

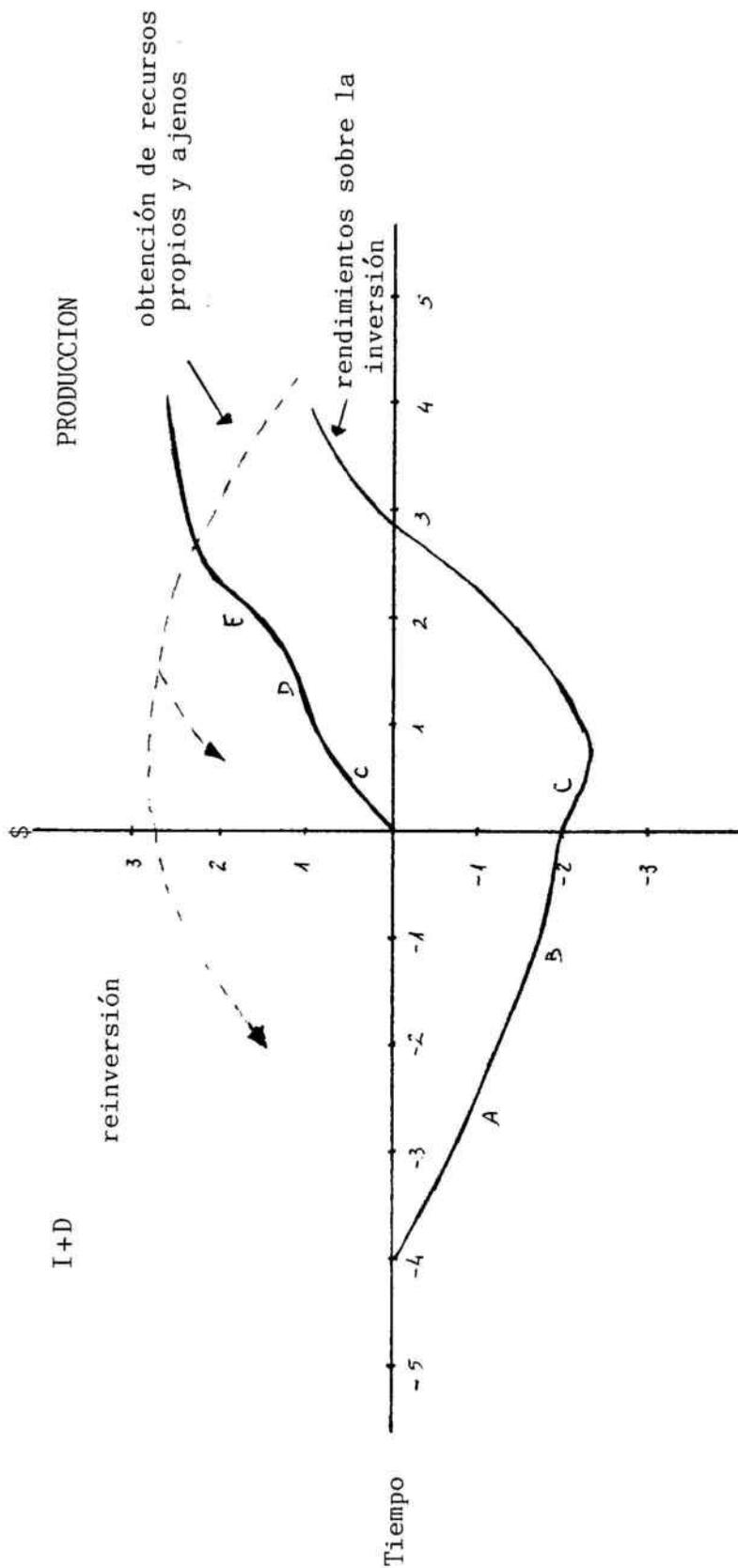


- C) Periodo de introducción del producto, corrección de detalles por el productor y pruebas del consumidor.
- D) Paso a la estandarización del producto
- E) Establecimiento de la producción en serie.

Fuente : McKenna, Cohen y Borrus (1984)

FIG. 1.4

GENERACION DE RENDIMIENTOS SOBRE LA INVERSION PARA LA REINVERSION EN LA SIGUIENTE RONDA DE I + D

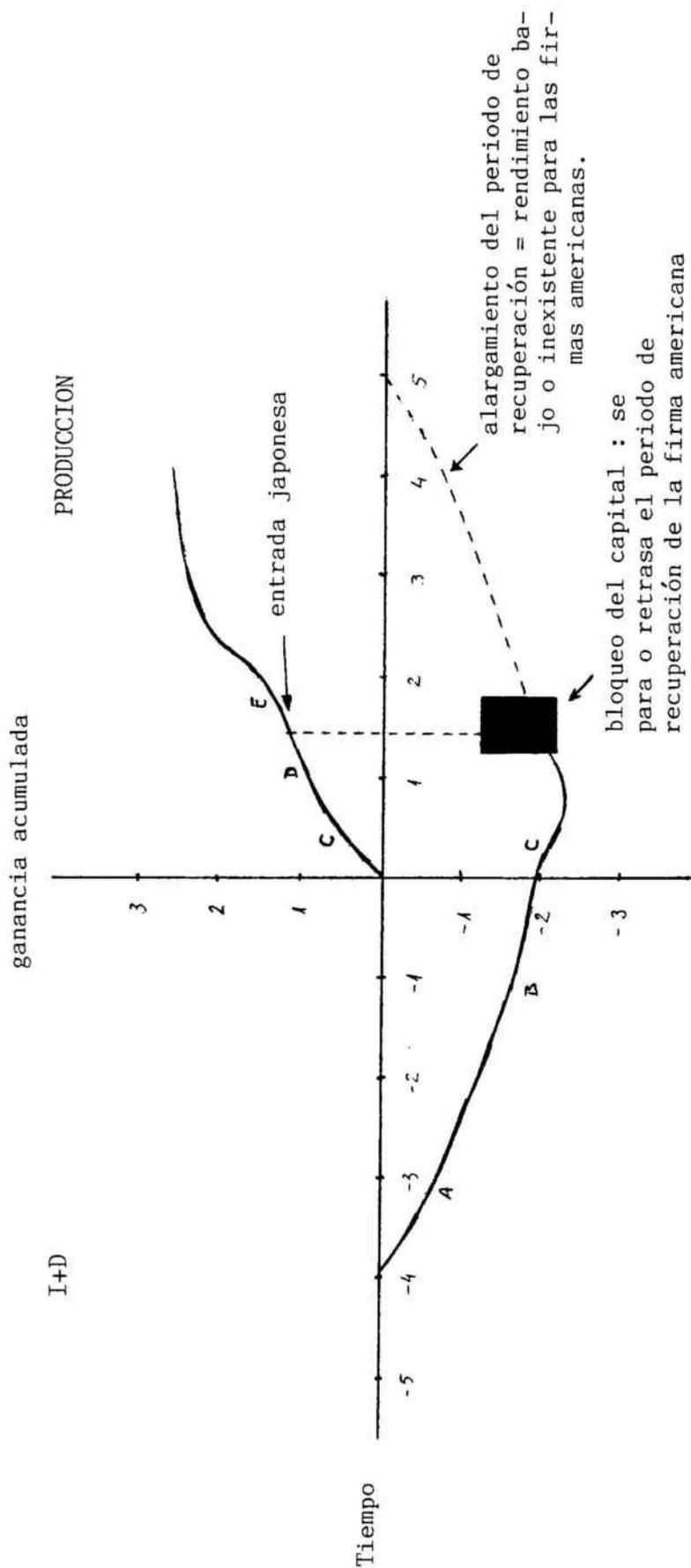


- A) Inversión en I+D para el desarrollo de un nuevo producto.
- B) Inversión en producción y marketing
- C) Producción, marketing y corrección de detalles
- D) Paso a la estandarización del producto
- E) Establecimiento de la producción en serie.

Fuente : McKenna, Cohen y Borrus (1984)

FIG. 1.5

ENTRADA JAPONESA EN LA PRODUCCION Y SU IMPACTO EN LA FORMACION DE CAPITAL DE LAS FIRMAS COMPETIDORAS ESTADOUNIDENSES



pérdidas acumuladas

- A) Inversión en I+D en el desarrollo de un nuevo producto
- B) Inversión en producción y marketing
- C) Producción, marketing y corrección de detalles
- D) Paso a la estandarización
- E) Establecimiento de la producción en serie.

Fuente : McKenna, Cohen y Borrus (1984)

áreas científicas y, lo que es más importante, está impulsando su capacidad de control tecnológico a un ritmo más rápido que el resto de los países.

MBC recuerdan, acertadamente, la contribución de la política económica gubernamental a dicho desarrollo. Política que se manifiesta de varias formas y por diversos canales. Tendremos más oportunidades de referirnos a ella, pero recordemos, de momento, que las medidas incluyen : concesión de créditos a bajos tipos de interés a sectores previamente seleccionados; promoción desde el sector público de concentraciones industriales, cuando así se estima conveniente para el mejor aprovechamiento de las economías de escala, así como de otros acuerdos de colaboración entre empresas; mantenimiento, durante largos períodos, de un tipo de cambio subvalorado favorable a la exportación; barreras proteccionistas arancelarias y no arancelarias, etc.

La dimensión proteccionista de la política económica japonesa es muy enfatizada por MBC. El mantenimiento de un mercado interior muy cerrado a los productos extranjeros supone, dada su dimensión relativamente grande, que se dispone de una excelente plataforma de lanzamiento o laboratorio experimental, desde donde las empresas japonesas adquieren rápidamente el tamaño y la experiencia adecuados para capturar importantes reducciones de coste.

### Orientaciones para la política industrial.

Para MBC una de las primeras medidas de política industrial que debería tomar Estados Unidos es, precisamente, forzar el desmantelamiento del proteccionismo japonés. Proteccionismo que se manifiesta en varias formas. Por medio de medidas abiertas y "formales", y por métodos informales apoyados en actitudes culturales y sociales tradicionalmente muy nacionalistas (proteccionismo privado, como algunos lo llaman). Con su proteccionismo, Japón sigue manteniendo, al decir de MBC, formas desleales de competencia claramente al margen de las reglas de juego establecidas y, más o menos respetadas entre los países desarrollados.

Si bien la medida recomendada en primer lugar por MBC tiene la ventaja de ser del agrado de la opinión académica liberal, siempre favorable a eliminar trabas al intercambio comercial, sospechamos que nuestros autores no la defienden por compartir la filosofía liberal sino por reconocimiento simple y directo de cuáles son los intereses de la economía estadounidense y también de cuáles son las limitaciones de la política económica en su país.

Efectivamente, dentro del conjunto internacional, el país que más beneficiado resulta de un régimen de libre comercio es aquél que dispone de mayor ventaja tecnológica (es iniciador de ciclos del producto) y de participaciones relativamente

grandes en el mercado mundial. Estados Unidos se encuentra hoy todavía en la posición de nación más poderosa económica y tecnológicamente. Nada tiene de sorprendente que muchos de sus economistas preconicen el librecomercio aunque ellos mismos no sean liberales convencidos. Claro está que el librecomercio se defiende por razones de reciprocidad exclusivamente; jamás en términos unilaterales, como sólo hacen ya los libros de texto.

Pero lo cierto es que, a pesar de la recomendación librecomercialista, MBC no descartan tomar medidas interventoras a fin de lograr el objetivo supremo de mantener la competitividad.<sup>15</sup> Rechazan el intervencionismo selectivo y detallado pero recomiendan subvencionar la I+D. Reconocen abiertamente la superioridad americana frente a Japón pero se manifiestan seguros de la pérdida de tal superioridad a no ser que los fabricantes americanos penetren firmemente en el mercado japonés :

"Japan is an advanced market, the scene of permanent innovation and refinement in technology, particularly in consumer products and in manufacturing techniques. The only way to stay abreast of technological change in Japan is to be present there. Failure to keep abreast in Japan heightens the risk of falling behind technologically -a failure that is quickly punished by a loss of market share on world markets or a loss of position in the race to the next product generation."

Si el mercado japonés sigue inaccesible, deja de ser válido el libre comercio y, según MBC, todos saldrán perdiendo. Afirmación esta última no del todo coherente con el desarrollo de su análisis previo, ya que, si MBC fueran europeos y, contrariamente a lo que hacen, partieran de economías en posición desventajosa, probablemente encontrarían razones para recomendar la protección del mercado interior hasta lograr el fortalecimiento de unos cuantos sectores estratégicos.

Se puede, por lo menos, extraer una conclusión nada arriesgada, la experiencia japonesa ha demostrado de manera convincente para muchos, que los gobiernos pueden ayudar a sus industrias nacionales a mejorar sus posiciones competitivas internacionalmente. Siguiendo con la inspiración japonesa, hay tres tipos de mecanismos básicos que pueden usar los gobiernos (Spence, 1984) :

- a) utilización estratégica del bloqueo al acceso al mercado interior para la industria extranjera.
- b) el uso de subsidios de diversos tipos para desplazar o cambiar el equilibrio de mercado.
- c) financiación y promoción de actividades de I+D, así como aprovechamiento de las economías externas de tales actividades en otros países.

Para concluir recordemos las principales ideas que se desprenden de los diversos enfoques dinámicos del comercio internacional :

1) En un contexto de progreso tecnológico rápido no hay ventajas comparativas fijas vinculadas a dotaciones relativas de factores invariables. 2) Tampoco tiene sentido dar el mismo valor económico a cualquier especialización productiva por mucha ventaja que, a corto plazo, se tenga en ella. Y 3) Un gobierno puede influir positivamente en el patrón de comercio exterior de su nación, y en la estructura productiva misma; y puede, con ello fomentar el desarrollo relativo de la economía nacional.

#### 1.C.- LA TEORIA DEL COMERCIO INTRAINDUSTRIAL.

##### COMERCIO INTRAINDUSTRIAL Y TEORIA NEOCLASICA.

La teoría neoclásica del comercio internacional pronostica la disminución de los flujos comerciales en la medida que se aproximen, se hagan más parecidas, las estructuras económicas de los países participantes. Efectivamente, dado el hilo lógico argumental de la teoría, se desprende de ella que países con dotaciones parecidas de factores, en el sentido de relación capital-trabajo, y gustos similares tenderán a configurar estructuras de costes también similares y, en consecuencia, se debilitarán las diferencias entre las ventajas comparativas existentes entre ellos, lo cual rubrica que desaparecen las razones para mantener intercambios comerciales.

Como todos sabemos, la experiencia de las últimas décadas entre países desarrollados no confirma, sino que contradice, el pronóstico neoclásico. Como hacen observar Hufbaner y Chilas (1974), por ejemplo, los países industriales occidentales han ido aproximando sus estructuras económicas desde la Segunda Guerra Mundial. Japón y Europa han realizado una rápida acumulación de capital y, guste o no, han aproximado sus pautas de consumo a las de Estados Unidos. Pues bien, pese a las crecientes similitudes no solamente ha habido atenuación del intercambio comercial entre ellos sino que ha ocurrido todo lo contrario. Según indican Hufbaner y Chilas, entre 1950 y 1969, el comercio de manufacturas creció a un ritmo del 10 % anual entre los países industrializados, frente a un crecimiento de la producción manufacturera conjunta inferior al 6 % anual.

Con relación, pues, a la teoría neoclásica aparecen dos "paradojas" (siempre en términos de Hufbaner y Chilas) en el desarrollo del comercio internacional entre países ricos; la primera es que la similitud nacional, medida por la renta per capita, conlleva un reforzamiento y no un debilitamiento de los flujos comerciales bilaterales. La segunda paradoja es que el **rápido crecimiento** del comercio durante la postguerra no se ha traducido en una mayor especialización industrial a escala sectorial de los países industrializados, siempre a juzgar por los índices elaborados por ambos autores para el periodo entre 1929 y 1969. Una de las explicaciones que ellos mismos apuntan para esta circunstancia se basa en las caracte-

rísticas de las relaciones mutuas e instituciones económicas de que se han dotado los países industrializados y muy especialmente el GATT :

"The institutional structure of GATT quite naturally mirrors the division of political power within the major industrial nations. Under the GATT formula, governments swap tariff concessions with one another. This approach reflects the political ascendancy of producers over consumers. If consumers' welfare were paramount, governments would reduce tariffs and non-tariff barriers on a unilateral basis. But trade negotiations are designed more with a view towards the welfare of producers than the welfare of consumers. It is easier to secure one industry's consent for lower trade barriers if that same industry also stands to gain from reciprocal concessions abroad. Better still are mutual concessions which, while they may endanger a firm's domestic sales, also open foreign markets to that same firm. Thus GATT concessions typically foster intra-industry specialization" (Hufbaner y Chilas, 1974).

La explicación anterior supone una concepción extraeconómica institucional, del fenómeno del comercio intraindustrial.<sup>16</sup>

En ella no se tiene en cuenta la existencia de fuerzas económicas que conduzcan, por sí mismas, a estimular dicho comercio. Aunque puede parecer razonable la idea de que la forma en que se negocia en el GATT contribuye a generar intercambios intraindustriales, no es una explicación totalmente satisfactoria.

La "teoría" del comercio intraindustrial viene siendo objeto de atención creciente en cuanto a hipótesis alternativa a la tradicional de la dotación de factores, para explicar la expansión de los intercambios comerciales entre países capita-

listas desarrollados en las últimas décadas. Su proposición básica es que cuanto más parecidas son las dotaciones de factores productivos en dos países y, por tanto, la estructura de sus costes, mayor es el peso del comercio intraindustrial respecto del total (Caves, 1985).

Con anterioridad a la formación del Mercado Común europeo eran muchos los que temían que la integración provocase el hundimiento en algunos países de bastantes industrias o actividades con motivo de la competencia avasalladora que sufrirían por parte de idénticas industrias más sólidas o eficientes de otros países. Por ejemplo, Francia podía temer el deterioro de su industria automovilística al enfrentarse a la potencia alemana en dicho sector y, contrariamente, Alemania podía augurar malos tiempos a su sector vinícola ante la presencia de los reputados vinos franceses. Nada tan grave ha ocurrido en realidad, como ha podido comprobarse posteriormente, sino que se ha asistido a la implantación de un modelo de comercio intraindustrial donde se intercambian coches y vinos alemanes por coches y vinos franceses.

Como ya se ha dicho, el modelo de comercio intraindustrial se estima característico de las economías desarrolladas, y uno de los trabajos más importantes a él consagrado se debe a Grubel y Lloyd (1975). Parte del trabajo es un estudio empírico referido a diez países industrializados (Estados Unidos, Canadá, Japón, Bélgica-Luxemburgo, Holanda, Alemania, Francia,

Italia, Reino Unido y Australia). Con base en el SITC (Standard Industrial Trade Classification) se agrupan los productos de manera que definan industrias o sectores productivos a los que a continuación se aplica un índice de la forma :

$$B = 1.0 - \frac{|X-M|}{X+M}$$

cuyo valor puede oscilar entre un máximo de 1.0 cuando, para una industria o sector dado, las exportaciones igualan exactamente a las importaciones (y el numerador de la fracción es 0), y un mínimo de cero cuando se trata de una industria que o bien exporta pero no importa, o viceversa, importa pero no exporta.

Hay en toda medición de esta índole un problema serio de delimitación de cada industria. En un extremo, con altos grados de agregación en un número pequeño de sectores o industrias, todo el comercio es intraindustrial. En el otro extremo, con cálculos muy desagregados y usando una noción muy restringida de sector, casi todo es comercio inter-industrial (o no intraindustrial). Aun aceptando una definición del tipo : una industria consiste en un grupo de empresas cuyo equipo y trabajadores son rápidamente adaptables a la producción del output de las demás, pero que están sustancialmente menos adaptadas a la producción de mercancías "externas" al grupo (Posner, 1961)

Grubel y Lloyd calcularon sus índices sobre niveles de desagregación correspondientes a tres dígitos en el sistema SITC; lo cual representa categorías de productos del tipo : máqui-

nas de oficina, vagones de ferrocarril, vehículos a motor de carretera, aviones, barcos, muebles o zapatos.

El valor medio del índice de comercio intraindustrial entre los diez países estudiados mostraba una tendencia creciente que iba de 0.36 en 1959 a 0.42 en 1964 y 0.48 en 1967. Y tomando solamente los países integrantes de la Comunidad Económica Europea los índices de comercio intraindustrial arrojaban valores de 0.54 en 1959 y 0.67 en 1967. Es decir en 1967 casi el 70% del comercio exterior intracomunitario entraba en la categoría intraindustrial.

Más recientemente un estudio de Balassa<sup>17</sup> aporta nuevos datos sobre el progreso de los intercambios intraindustriales. En él se muestra que el comercio intraindustrial crece también entre economías desarrolladas y subdesarrolladas. El Cuadro 1.2 da cuenta de las estimaciones obtenidas (Balassa, 1983).

Los índices se refieren al comercio intraindustrial en manufacturas (con agregaciones de tres y cuatro dígitos del SITC). Destaca la importancia de la especialización intraindustrial entre los países desarrollados, a excepción de Japón. Balassa explica la anomalía japonesa por su tradición proteccionista. Los índices son mucho más bajos para los países subdesarrollados pero, en contrapartida, presentan mayor crecimiento.

CUADRO 1.2

Indices de especialización intraindustrial de cuatro países desarrollados con relación a varios grupos de países

		DC	CPE	NIC	LDC	OPEC	Mundo
Estados Unidos	1969	0.602	0.215	0.341	0.137	0.013	0.568
	1979	0.672	0.269	0.407	0.250	0.011	0.611
	Ratio	1.12	1.25	1.19	1.82	0.85	1.08
Alemania Occidental	1969	0.699	0.289	0.208	0.069	0.009	0.605
	1979	0.772	0.280	0.376	0.169	0.014	0.666
	Ratio	1.10	0.97	1.81	2.45	1.56	1.10
Reino Unido	1969	0.556	0.283	0.263	0.152	0.027	0.617
	1979	0.797	0.243	0.386	0.432	0.093	0.763
	Ratio	1.43	0.86	1.40	2.84	3.44	1.24
Japón	1969	0.378	0.142	0.174	0.045	0.007	0.333
	1979	0.393	0.137	0.313	0.087	0.004	0.275
	Ratio	1.04	0.96	1.80	1.93	0.57	0.83

Los grupos de países son : DC = países desarrollados; CPE = países de planificación central; NIC = países de reciente industrialización; LDC = países subdesarrollados importadores de petróleo; OPEC = países subdesarrollados exportadores de petróleo.

Fuente : Balassa, 1983, p.270.

## LOS DETERMINANTES DEL COMERCIO INTRAININDUSTRIAL

Pese al margen de discrepancia que pueda existir sobre cuál es el grado de desagregación que arroja resultados más significativos, el comercio intraindustrial ya está aceptado generalmente como un fenómeno específico contemporáneo. No obstante, se observa bastante dispersión de opiniones en cuanto a sus causas. Se ha podido comprobar, a través de la cita reproducida anteriormente, como Hufbaner y Chilas proponen una explicación inequívocamente política (independiente de las fuerzas del mercado) del fenómeno en donde el comercio intraindustrial aparece como consecuencia del proteccionismo (negociado con otros países) que los gobiernos otorgan a las empresas nacionales. Proteccionismo, por otro lado, que no se justifica por razones económicas sino que es adoptado cediendo a las presiones de los "productores", siempre mejor organizados que los "consumidores".

En cualquier caso, este tipo de explicación éxógena a la economía no excluye la presencia simultánea de otras causas de carácter más objetivo. Entre ellas, se podrían contar las economías de escala y todo lo que suele englobarse bajo los términos de diferenciación de producto. También el ciclo del producto juega un papel según algunas versiones.

El comercio intraindustrial o intrasectorial se caracteriza porque los bienes intercambiados son altamente sustituíbles entre sí, sea en el consumo, sea en la producción (Grubel,

1981, p.74). Puesto que se descarta que los flujos tengan su origen en diferencias substanciales de costes entre los países contratantes (sus estructuras son similares), quedan las economías de escala como razón fundamental impulsora de los intercambios comerciales.

Si la producción de un bien estuviera sometida siempre a rendimientos constantes o decrecientes no habría incentivo para comerciar. Cada país produciría todas las variedades o subclases de producto. En cambio, si se dan rendimientos crecientes, la escala de producción determina los costes y éstos serán menores cuanto mayores sean las series producidas del mismo bien. Así se justifica que cada país desarrollado acabe especializándose en la producción de mercancías muy específicas que exporta también, mientras importa otras variedades del mismo grupo. Por ejemplo, puede exportar camiones e importar autobuses o exportar barras de acero e importar láminas.

Se puede decir que, en el caso anterior, el comercio internacional intraindustrial promueve el surgimiento de ventajas comparativas que no existían antes de darse tal comercio, o por lo menos no eran tan claras. (Lassudrie-Duchêne y Muchielli, 1979). Pero, inmediatamente, se plantea la cuestión de cómo se determina, en el caso de las economías de escala, la pauta de especialización entre países, ya que, para productos diferenciados, se supone inicialmente indeterminada.

El tema anterior levanta algunas cuestiones interesantes puesto que, si se presupone que la especialización productiva de los países más desarrollados no sigue una pauta identificable (se entienden pautas dentro del grupo, por supuesto), tampoco se pueden elaborar criterios u orientaciones claros para la conducción de la política económica. Es decir, si dentro de cada sector lo mismo da, teóricamente, especializarse en fabricar una cosa que otra (botas de esquí o sandalias, pongamos por caso), poco puede decirse sobre la conveniencia de que los gobiernos intervengan en la orientación del "portafolio" productivo de la economía. Nada habría que objetar a una actitud meramente adaptativa que aceptase cualquier especificación no escogida previamente por otros países.

El crecimiento del comercio intraindustrial es usado como un argumento antiinterventor por los adversarios de la política industrial, quienes afirman de dicho comercio que demuestra que las relaciones económicas internacionales orientadas por el mercado tratan equitativamente a todos los participantes.

Por el contrario, la idea anterior difícilmente convence al otro grupo de economistas y expertos que muestran preocupación por el distinto dinamismo tecnológico que se observa entre los países más desarrollados. Si se define el sector de manera amplia nada permite dar por supuesto que todas las actividades englobadas en él son equivalentes. Al menos puede afirmarse, a tenor de la experiencia histórica, que si las

especializaciones intraindustriales están teóricamente indeterminadas no son empíricamente indiferentes; sobre todo si hablamos de industrias o sectores definidos según un grado alto de agregación.

Algo así parece entender Kojima (1970) cuando aventura la propuesta de que sería deseable instaurar políticas de especialización concertadas entre participantes igualmente desarrollados. Samuelson<sup>18</sup> (1972) ya resulta del todo sarcástico al sugerir una distribución de las especializaciones nacionales intrasectoriales siguiendo el procedimiento aleatorio de extraer pajitas.

#### TEORIAS DE LA ESPECIALIZACION INTRAININDUSTRIAL.

Hay algunos ejemplos de comercio intraindustrial cuyo patrón de especialización respondería bien a los criterios de la teoría tradicional. Tal sería el caso de aquellos productos altamente sustitutivos en su utilización pero que requieren inputs muy distintos (Grubel, 1981, p.74). Por ejemplo, muebles de madera o de acero, hilados de lana o nylon, etc. en este caso es razonable pensar que la especialización resultante del comercio se ajustaría al modelo Heckscher-Ohlin, es decir, dependería de la dotación de factores, incluidos los recursos naturales. Otro tanto ocurriría tratándose de productos con poca sustituibilidad en el uso pero con requerimientos muy simila-

res en cuanto a inputs. Tal sería el caso, por ejemplo, del alquitrán y la gasolina y, en general, siempre que se dé producción conjunta por razones técnicas, pero el mercado del país productor no absorbe una de ellas y, en consecuencia, se convierte en exportador. En ambas circunstancias la especialización viene dada o impuesta por razones vinculadas a la dotación de factores.

Pero incluso en productos diferenciados altamente sustitutos en la producción y en el uso y sometidos a economías de escala, susceptibles en principio de ser fabricados indistintamente y la igualdad de condiciones de coste por varios países con grados similares de desarrollo económico, hay circunstancias específicas y complejas de cada país que determinan especializaciones también concretas. Se pueden mencionar varias clases de circunstancias (Grubel, 1981, p.79).

En primer lugar hay que contar con aquellos factores históricos y culturales que dan lugar a la configuración de gustos, estéticos y de otros tipos, propios de cada país. Dichos gustos pueden afectar a un número considerable de productos de consumo masivo (vestidos, coches, bienes de consumo duraderos, bebidas, comidas preparadas, etc.) el aprovechamiento de las economías de escala inducirá a cada país a producir y exportar aquel estilo de productos que goza de una demanda interna mayoritaria, mientras se prefiere la importación de los tipos de bienes cuyo consumo es minoritario en el país.

Este tipo de explicación para la especialización internacional intraindustrial, basado en la diferenciación de producto, ya se encuentra de hecho en S.B.Linder (1961) cuando toma como variable central determinante de la especialización la demanda específica de una variedad de producto. Es decir, dado un bien, cada país tenderá a especializarse en la producción y exportación de aquella calidad o variedad que demanda la mayoría de su población, mientras que importa aquellas calidades que son objeto de una demanda minoritaria. Esta última, en el esquema de Linder, generalmente se correspondería con los segmentos minoritarios más rico y más pobre de la población.

Linder también extiende su razonamiento a productos nuevos. Una empresa no emprende una producción o la amplía si no percibe la existencia de un mercado suficiente. El mercado nacional, la demanda nacional, es la plataforma de lanzamiento, o el banco de pruebas, de innovaciones que serán luego exportadas. Además, los intercambios potencialmente más intensos se darán entre economías con estructuras de demanda parecidas. Lo cual se corresponderá con economías con niveles de renta per capita similares (Grjebine, 1979,p.33). La diferenciación de producto puede alcanzar grados muy elevados (cerveza alemana contra cerveza americana, por ejemplo).

En segundo lugar, cabe mencionar la influencia del entorno físico y geográfico. Por ejemplo, las características urbanas

y las formas de vida y las grandes distancias en Estados Unidos llevan a la tradicional preferencia de sus consumidores por los grandes automóviles. En el resto del mundo y sobre todo en Europa y Japón son más demandados los automóviles pequeños. Los precios relativos en uno y otro caso promueven la especialización estadounidense en coches grandes, que son exportados también, y la importación de vehículos pequeños.

En tercer lugar, puede ser de importancia la dimensión técnica del mercado. Veámoslo nuevamente a través de un ejemplo. El mercado americano, relativamente grande, demanda máquinas de imprimir offset apropiadas para producir grandes series. La industria americana puede permitirse importantes economías de escala en la fabricación de dichas máquinas y exportar, además, para cubrir la demanda, relativamente menor para tales tipos de máquina, del resto del mundo. Por otra parte, Estados Unidos importa a su vez, máquinas impresoras diseñadas para elaborar series cortas y de formatos variados.

La teoría del ciclo del producto en versiones más o menos laxas también puede ser incorporada en el análisis del problema que nos ocupa, el de los determinantes de la especialización internacional intraindustrial. La fase innovadora, intensiva en I+D, de muchos productos suele ser llevada a término por varias empresas simultáneamente en varios países desarrollados. La organización oligopolista a escala internacional de muchas actividades industriales conduce a tal resulta-

do. Ahora bien, que varias empresas o centros de desarrollo tecnológico trabajen sobre lo mismo no significa que todos alcancen al mismo tiempo resultados positivos. Lo normal es que estos últimos no sean homogéneos y que las distintas empresas vayan alternándose en el lanzamiento de productos o procesos nuevos. Gracias a la protección temporal que otorga el sistema de patentes se asegura a la primera empresa que registra un invento (en un país determinado) el monopolio sobre la innovación de que se trate y, por tanto, la oportunidad de exportarla en solitario o, alternativamente, cobra royalties. El resultado de este proceso es también el crecimiento del comercio intraindustrial ya que el progreso técnico en aspectos muy específicos contribuye a la diferenciación de producto (Hesse, 1974).

#### COMERCIO INTRAFIRMA Y BIENES INTERMEDIOS.

Pueden distinguirse dentro del comercio intraindustrial dos clases de especializaciones : horizontal y vertical (Balassa,1983) la especialización horizontal se refiere a productos diferenciados y la especialización vertical atañe a lo que se conoce como bienes intermedios o partes, componentes y accesorios de un producto particular. Esta segunda clase de especialización se da entre países desarrollados y subdesarrollados en un grado creciente, según Balassa, a medida que avanza la distribución internacional de los procesos productivos.

A medida que avanza la facilidad de transportes y comunicaciones, cabe la posibilidad de ubicar la fabricación de cada una de las fases de un producto en países distintos. Como consecuencia, acaban formándose corrientes comerciales en doble sentido y bastante estables de productos semielaborados contra los bienes finales correspondientes. En muchos casos, aunque no forzosamente, ese comercio intraindustrial también será intrafirma.

Cabe tener aquí en cuenta que esta clase de tráfico que afecta a bienes intermedios y a las empresas multinacionales no puede entenderse como característico de las relaciones comerciales entre países desarrollados, tal como en general suele interpretarse el comercio intraindustrial. Pero seguramente tiene peso en los índices relativos al comercio intraindustrial entre países desarrollados y países subdesarrollados ya que precisamente las empresas transnacionales a menudo ubican parte de sus procesos productivos en países pobres para aprovechar la baratura de la mano de obra.

La importancia del comercio internacional intra-empresas transnacionales respecto del comercio mundial ha sido puesto de relieve en numerosas ocasiones. Según la Comisión europea (1982) el 45 % de las exportaciones americanas son intra-empresa así como el 30 % de las europeas comunitarias (comprendidas las intracomunitarias) y el 17 % de las japonesas. Quizás la menor proporción de comercio intrafirma que se da en

el caso japonés tenga algo que ver con la forma particular que parece estar adoptando la expansión exterior de las empresas japonesas. Se trata de un tipo relativamente nuevo de organización multinacional que se ocupa del marketing, diseño del producto, planificación y organización de la producción, que controla mercados y marcas sin ser necesariamente propietaria del capital real invertido.<sup>19</sup>

De nuevo, el tema recurrente que aflora en los párrafos anteriores es el grado en que la teoría tradicional del comercio internacional pierde capacidad explicativa al no tener en cuenta el fenómeno cuantitativamente importantísimo de los intercambios intrafirma. Se trata de ver que en el patrón estático y dinámico del comercio internacional influyen factores que no dependen, a corto plazo, ni de los precios relativos de los factores, ni de los tipos de cambio, ni de otros elementos tradicionalmente considerados relevantes; y sí, en cambio, aparecen en el cuadro motivaciones importantes para la actividad empresarial, como pueden ser el asegurar el suministro de materias primas concretas o el emprender estrategias con vistas a mantener o expansionar las participaciones en el mercado. El desarrollo del comercio intra-firma constituye, en consecuencia, uno más de entre los fenómenos reales que participan en la erosión del poder explicativo de la teoría neoclásica del comercio internacional.

## UN INTERCAMBIO VIRTUOSO.

Ya se ha señalado con anterioridad la dificultad de encajar el comercio intraindustrial en el esquema lógico-teórico de la teoría tradicional. El contraste entre nuevas y viejas ideas se hace más agudo cuando atendemos a las argumentaciones de muchos autores que señalan el carácter esencialmente "virtuoso" del teóricamente heterodoxo comercio intraindustrial entre economías de estructuras equiparables, al tiempo que denuncian los resultados "perversos" que puede generar el libre comercio cuando tiene lugar entre economías desiguales. Este último punto hace ya décadas que viene siendo denunciado por prestigiosos economistas estudiosos del subdesarrollo (Singer, Prebisch, etc.), pero recientemente se ha ensanchado el grupo de economistas que reconocen los efectos perniciosos que puede tener el liberalismo comercial sobre los participantes más débiles, entren o no en la categoría de subdesarrollados.

Grjebine (1980, p.135) señala que el comercio intraindustrial entre países de igual y alto nivel de desarrollo, beneficia a ambas partes en la medida que permite aprovechar mejor las economías de escala, genera una competencia estimulante y positiva, y no compromete la independencia nacional. La comprobación efectuada por Hufbaner y Chilas de que la especialización productiva por sectores (o inter-sectorial) ha disminuído entre 1937 y 1970 para los principales países capitalistas

al tiempo que ha aumentado el comercio intrasectorial, apoya la afirmación de Grjebine.

Una valoración similar parecen realizar Cohen y Zysman cuando afirman que las ventajas del libre comercio sólo se manifiestan entre socios de parecida estructura sectorial que intercambian bienes del mismo tipo (coches franceses por coches alemanes, cámaras fotográficas compactas japonesas contra americanas, etc.). Y añaden, además, que el comercio libre comporta efectos perversos entre economías que, sean dispares o no, presentan flujos de importaciones y exportaciones muy distintos. Tal es el caso ( cómo no!), de Japón que no importa casi nada de lo que exporta (ni coches, ni productos electrónicos de consumo, ni vehículos comerciales, ni aceros especiales, etc.) En tales circunstancias el comercio se convierte en un conflicto predatorio donde regiones o sectores enteros del país más abierto pueden ser devastados por la invasión de importaciones (Cohen y Zysman, 1986).

Japón no tiene una estructura económica significativamente menos desarrollada que Estados Unidos o Europa sino un tipo de práctica comercial diferente y, según una opinión bastante generalizada pero no unánime en el seno de los países perjudicados, bastante insolidaria y típicamente mercantilista.

Lo que nos dicen Cohen y Zysman es que no basta que dos naciones tengan estructuras económicas de niveles equivalentes para

asegurar que el comercio libre va a ser beneficioso para ambas. Es preciso además que exista equilibrio en la clase de productos intercambiados, lo cual equivale a mantener que sólo el comercio intraindustrial en sentido muy restrictivo puede ser considerado deseable. Ahora bien, es difícil mantener el equilibrio comercial en muchas gamas de productos simultáneamente recurriendo simplemente al librecomercio. La rivalidad y tensiones comerciales crecientes entre los principales países desarrollados muestran que el desarrollo del comercio intraindustrial o superespecializado no es garantía de que en el futuro se vayan a eliminar obstáculos y resistencias a la profundización y extensión de las políticas de apertura externa y librecomercio.

Como muestra de lo compleja que es la cuestión de la especialización intraindustrial están las recomendaciones sobre política económica que realizan Grubel y Lloyd (1975). Ambos autores resaltan la conveniencia de que cada país concentre su producción industrial sobre líneas estrechas de productos en los que tengan alguna ventaja comparativa originada en factores históricos o culturales (p.147). Consecuentemente, los criterios bajo los cuales se deberían otorgar las ayudas oficiales al ajuste industrial deberían penalizar el traslado de recursos a nuevos sectores y favorecer las reestructuraciones hacia especializaciones dentro de la misma industria. No obstante por otra parte advierten que el mercantilismo puede no

ser una política irracional cuando hay economías de escala por explotar. Así la subvaloración del marco y del yen durante los años sesenta sirvió para que Alemania y Japón, gracias al estímulo de la exportación, pudieran reducir costes en ciertas industrias por debajo de lo que hubieran sido sin protección (p.150).

#### 1.D.- EL ARGUMENTO DE LA INDUSTRIA NACIENTE

##### LA GENERALIZACION DEL CONCEPTO.

Lo que se conoce como "argumento" de la industria naciente es la justificación proteccionista más ampliamente aceptada, o al menos tolerada, desde siempre dentro de los círculos económicos defensores de los principios librecambistas. El origen de la noción suele relacionarse con las propuestas de Alexander Hamilton para los Estados Unidos de fines del siglo XVIII y con las posteriores de Friedrich List para la Alemania de mediados del siglo XIX. List suele ser citado normalmente como el genuino formulador de la teoría de la industria naciente. Teoría que, en su versión primitiva, atañe a los sectores industriales incipientes de países relativamente menos desarrollados. La noción actual es más amplia como veremos.

Parte de la fuerza persuasiva de la teoría de la industria naciente reside, como señala Grubel (1981, p.154), en que pre-

supone una protección arancelaria de carácter solamente temporal, limitada en el tiempo, hasta que la actividad se desarrolla, se hace adulta y sus costes son lo suficientemente bajos para competir internacionalmente sin ayudas gubernamentales. Así, llegado el momento de retirar los aranceles, el país contará con una ventaja comparativa que, de otro modo, no habría aflorado.

Hay dos elementos básicos que dan especificidad a la noción de industria naciente, (Urban, 1983). En primer lugar, que es el factor tiempo el que determina la capacidad competitiva o eficiencia de la actividad de que se trata. Y en segundo lugar, la existencia de divergencias entre los beneficios privados y sociales derivados de ella. Si los beneficios generados por las actividades pudieran ser totalmente internalizados por la empresa privada no habría justificación para la protección de acuerdo con la teoría convencional.

Aunque los dos criterios mencionados tratan de delimitar las características de la industria que puede considerarse "naciente" o "infantil", en la práctica no resulta difícil aplicar el argumento a un número tan elevado de situaciones productivas, que casi cualquier actividad susceptible de reducción de costes puede reclamar el status de infantil. Este hecho es a menudo denunciado desde posiciones liberales (Bénard, 1984), que protestan por la equiparación "abusiva" a industrias infantiles de actividades "seniles", como son el textil o el acero,

simplemente porque pueden someterse a procesos de reestructuración técnica y organizativa.

#### ECONOMIAS INTERNAS DINAMICAS O ECONOMIAS DE APRENDIZAJE.

En un buen trabajo de clarificación Corden (1978, cap.9) presenta como característica básica de la industria naciente la presencia en ella de economías internas dinámicas. Lo cual significa que los costes medios de una empresa descienden tanto más cuanto mayor sea el periodo de tiempo que dura la producción. O lo que es lo mismo, que se aprende con la experiencia.<sup>20</sup>

El concepto de economía interna dinámica coincide con la expresión 'learning by doing' (aprender con la práctica) que en su sentido más puro o estricto puede describirse (Grubel, 1981, p.154) imaginando un país cuya población activa está totalmente empleada en la agricultura y la artesanía. Carece de experiencia en el trabajo industrial fabril, tiene poca "disciplina" laboral y pocos individuos formados como empresarios capaces de organizar y dirigir una empresa grande. Al principio, los costes de producir bienes industriales serán muy altos y no resultarán competitivos en el mercado mundial. Pero una vez la producción fluya tras la protección de las barreras arancelarias, tanto trabajadores como técnicos, como empresarios "aprenderán con la práctica" y adquirirán la destreza y los hábitos de trabajo que dan lugar al descenso en los costes de producción.

Como es obvio tal descripción es incompatible con las características de un país desarrollado. De hecho, el argumento de la industria naciente sólo recientemente viene siendo ampliamente aplicado a las economías más industrializadas y su renovado protagonismo se relaciona con la intensificación de las tendencias proteccionistas hacia la industria en casi todos esos países y la búsqueda de apoyo teórico ante lo que aparece como una conveniencia práctica.

Si bien la protección otorgada a sectores maduros (o seniles) queda, se mire como se mire, al margen del argumento teórico que nos ocupa (aunque se pueda justificar por otras razones : posibilidades de reestructuración, mantenimiento del empleo, etc) los sectores innovadores, de alta tecnología, son candidatos claros al título de industrias nacientes en sentido actualizado. No hay experiencia previa en ellos y se aprende sobre la marcha. La expresión "curva de aprendizaje" y, en ocasiones, la de "economías de aprendizaje" (Krugman, 1984c) parece imponerse hoy para designar a la relación entre experiencia y evolución de los costes en las actividades nuevas. Ya nos hemos ocupado de ello anteriormente en este mismo capítulo. Digamos de pasada que su parte de razón formal tienen quienes señalan (Bénard (1984)p.102) que la aplicación de la justificación proteccionista de la industria naciente a sectores que en todas partes son nuevos es un error. Los debates sobre definiciones suelen ser bastante estériles y algo de ello hay en este tema, pero lo único cierto es que las nuevas tecnolo-

gías son hoy, a efectos prácticos, las industrias-nacientes de la nueva revolución industrial que todos los países avanzados quieren alimentar simultáneamente. Por otra parte hoy día cuando se dice "protección" no sólo se alude a la clásica o arancelaria sino que se incluye cualquier tipo de subvención.

La ortodoxia económica dominante suele recordar que no es suficiente la mera presencia de economías de aprendizaje para justificar la protección. En palabras de Corden (1978,p.262):

"Si la empresa dispone libremente de financiación a un tipo de interés que indica correctamente el tipo de descuento social , si tiene expectativas correctas sobre los frutos del proceso de aprendizaje, y si no hay divergencias no corregidas de ningún tipo en la economía, no hay motivo para la intervención mediante aranceles o subvenciones."

Y siguiendo con el razonamiento define dos situaciones donde no se cumplen las condiciones anteriores : a) imperfecciones en la información privada que le impidan valorar correctamente los beneficios futuros y b) imperfección en el mercado de capitales que impida a la empresa obtener financiación a un precio justo, y a un plazo adecuado para atravesar el periodo de infancia en el que se incurriría en pérdidas. Contribuyen a la imperfección en el mercado de capitales la miopía frente al futuro característica de muchas empresas privadas así como su excesiva aversión al riesgo.

## ECONOMIAS EXTERNAS DINAMICAS. MONOPOLIOS MUNDIALES.

Nos hemos estado refiriendo implícitamente a economías dinámicas que son internas igualmente tanto para la empresa como para el sector y constituyen la justificación moderna para la protección a sectores concretos. Corden (1978, p.268) añade al caso de la industria naciente la presencia de economías externas dinámicas que serían internas al sector o industria pero externas a la empresa.

Significa que cada una de las empresas de un sector no sólo produce un output físico dado sino también un activo invisible el conocimiento (K) que beneficia a todas las demás empresas. Los beneficios de K se distribuyen indiscriminadamente entre todas las empresas disminuyendo la curva de costes medios de cada una. K es equiparable a un bien público y, como tal, estaría justificada la subvención pública a las empresas que lo generan ya que éstas, por cuenta propia, no tendrían incentivos en aumentar una producción cuyos beneficios no pueden realizar.

En algunas producciones donde una o pocas empresas bastan para cubrir la demanda a escala mundial, pero que requieren inversiones iniciales cuantiosas, la empresa o empresas que llegan primero pueden estar en condiciones de cerrar el paso a las siguientes y alcanzar un poder de mercado de tipo monopolístico que probablemente beneficiará al país sede de las empresas monopolistas aunque perjudique al resto de países. Es-

ta es una razón suficiente según Yarrow (1985) para proponer la ayuda estatal a las nuevas empresas en actividades sometidas a oligopolio. Ayuda que, en según que casos, puede limitarse a ser una promesa de apoyo por parte del gobierno a sus empresas con el fin de disuadir a las empresas extranjeras dominantes de iniciar movimientos estratégicos adversos. Yarrow presenta como ejemplo el proyecto Airbus, que no hubiera sido posible, dada la posición dominante de Boeing, sin el respaldo de los gobiernos europeos dispuestos a financiar las pérdidas durante el periodo inicial. Airbus no es evidentemente un caso de apoyo retórico.

#### CRITICAS.

Ya se ha apuntado antes que el argumento de la industria naciente, manejado sin complejos, abre otro boquete peligroso en la construcción librecambista. De ahí la insistencia con que muchos autores señalan que siempre que la industria supuestamente naciente se corresponda con un caso de divergencia entre beneficios sociales y privados ocasionada por imperfecciones de la economía, es mejor elegir una política económica orientada a corregir las imperfecciones concretas del mercado( p.e. mejorando la información de las empresas o perfeccionando el mercado de capitales) que una política directamente proteccionista.

Además de las objeciones basadas en principios doctrinales,

se suelen reiterar otras críticas relacionadas con el funcionamiento institucional real y la capacidad práctica de previsión de los gobiernos. Grubel (1981,p.155) recoge atinadamente este tipo de objeciones en tres clases de problemas. En primer lugar hay que medir realistamente las dificultades inherentes a la tarea de identificar industrias con futuro. Es decir industrias o actividades susceptibles de desarrollar una auténtica posición competitiva.

En segundo lugar, suponiendo que se acierte y que la industria protegida madure y esté en condiciones de mantenerse competitiva por sí misma, puede ser difícil reconocer cuando ha llegado ese momento y que el gobierno consiga suficiente aceptación para retirar aranceles o subvenciones. Según Grubel es posible que todas o gran parte de las reducciones de coste hayan sido absorbidas en forma de rentas de los trabajadores, los capitalistas y los dirigentes empresariales. En tal caso la retirada de aranceles o subvenciones supondría un descenso de rentas que normalmente levantaría fuertes resistencias en los sectores afectados.

Un tercer problema está constituido por la fiabilidad que pueda revestir la estimación y comparación de los costes sociales generados durante el periodo infantil de una actividad y los beneficios futuros. Esta clase de cálculos, como bien señala Grubel, son difíciles de efectuar en la práctica. Empezando porque parte de la información que sería necesaria

no puede obtenerse de manera directa.

Sobre cada uno de estos tres problemas se han dicho bastantes cosas recientemente y tendremos oportunidad de volverlos a tratar a lo largo de este trabajo. El primero de ellos en relación con la lógica y racionalidad de la política industrial, el segundo en referencia al papel de los grupos de presión y el tercero tiene que ver con los objetivos y formulaciones de las políticas de bienestar.

CAPITULO 2. INDUSTRIA Y DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. DATOS Y TEORIAS.
---

2.A.- IMPORTANCIA DE LAS MANUFACTURAS<sup>1</sup> EN EL COMERCIO INTERNACIONAL.

EVOLUCION DEL COMERCIO Y LA PRODUCCION INTERNACIONALES.

Entre 1963 y 1973 los intercambios mundiales crecieron en volumen un 8.6 % en promedio anual frente a un crecimiento de la producción mundial del 5.7 % anual. Entre 1973 y 1981 el comercio mundial sólo creció el 3.6 % anual para una producción cuyo crecimiento se había reducido también al 3.1 % (1973-1980). La recesión mundial tuvo, por tanto, efectos contractivos más que proporcionales sobre el comercio (Comisión CE, 1982, p.20). De la misma forma, pero a la inversa, los años de rápido crecimiento económico mundial posteriores a la II Guerra Mundial presentaron un desarrollo del comercio internacional más intenso que el de la producción. Lo cual indica que el ritmo de variación del comercio internacional se muestra extraordinariamente sensible a las variaciones en la intensidad de la actividad productiva. Pese a todo, el comercio internacional ha venido creciendo a ritmos más altos que la producción.

Como puede observarse en el Cuadro 2.1, el ritmo de crecimiento de las exportaciones mundiales de manufacturas, que habría

sido superior al del conjunto de mercancías (10,8% frente a 8,7 %) en 1963-1973, también sufrió una desaceleración proporcional a la del comercio mundial en el crítico periodo siguiente. Las materias primas se vieron más afectadas que los otros grupos y, curiosamente, el comercio agrícola no acusó la crisis. A pesar de las incidencias las manufacturas han seguido creciendo más que otras mercancías en el comercio internacional.

**CUADRO 2.1**

Exportaciones mundiales de mercancías (volumen)

Tasa de variación media anual

	1963-1973	1973-1980
Total mundial	+ 8.7	4.1
Productos agrícolas	3.9	4.4
Minerales (1)	6.9	- 0.7
Manufacturas	10.8	5.0

(1) Incluye petróleo y derivados y metales no férreos.

Fuente : OCDE (1983), p.18

En el Cuadro 2.2 tenemos un despliegue más detallado de la evolución de la producción y el comercio mundial en relación con lo ocurrido en los países desarrollados. La recesión de los años 1980-1982 muestra una incidencia especialmente enérgica sobre los intercambios externos, aunque, de nuevo, las manufacturas muestran un comportamiento más estable respecto a la producción. Durante estos años se produjo un acusado descenso de la demanda mundial de petróleo que se refleja en las

EVOLUCION DE LA PRODUCCION REAL Y DEL VOLUMEN DE COMERCIO INTERNACIONALES  
Tasas de cambio

	1967-1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 <sup>(2)</sup>
Mundo :											
Producción mundial	4.5	4.5	4.5	3.3	2.0	1.6	0.5	2.6	4.4	2.9	3.1
Comercio mundial	7.7	4.7	5.4	6.6	1.7	0.8	-2.3	2.8	8.7	2.9	3.3
Manufacturas :											
producción mundial	4.5	4.8	4.6	5.3	0.5	0.5	-2.0	3.5	7.5	-	-
comercio mundial	11.½ <sup>(1)</sup>	4.9	4.7	5.6	5.0	4.0	-2	5.0	12.0	5.2	3.7
Países industrializados <sup>3</sup> :											
Producto nacional bruto	3.9	3.0	4.2	3.3	1.2	1.4	-0.4	2.6	4.7	2.8	3.0
Producción de manufacturas	3.8	4.6	4.2	4.8	-0.8	-0.2	-0.4	3.8	7.7	3.1	-
Comercio exterior de mercancías.											
Exportaciones	8.0	5.1	5.5	7.0	4.1	3.6	-2.2	2.5	9.3	3.9	2.7
importaciones	7.5	4.1	5.6	8.8	-0.7	-1.5	0.1	5.1	13.0	5.2	5.0

(1) Exportaciones mundiales de manufacturas en el periodo 1963-1973

(2) Valores provisionales

(3) Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.

Fuentes : elaboración propia a partir de datos publicados por varias organizaciones : National Institute Economic Review OCDE, FMI y GATT; dada la falta de homogeneidad de los sistemas de cómputos en cada caso, el cuadro tiene valor orientativo exclusivamente.

cifras de comercio exterior. Es muy destacado el descenso en los índices de producción industrial del grupo de países, mayoritariamente desarrollados, de la OCDE. Descenso que no se transmite plenamente al comercio internacional de manufacturas que presenta una caída más amortiguada.

Hay, naturalmente, una alta correlación entre la evolución de las variables mundiales y las variables de los países industrializados dado el peso relativo de éstos en los intercambios mundiales. Por lo demás, la distribución geográfica del comercio mundial ha variado relativamente poco entre 1963 y 1980 como se desprende del Cuadro 2.3. La parte correspondiente a exportaciones de los países industrializados se ha reducido ligeramente (exceptuando a Japón), mientras que aumenta su participación en las importaciones totales mundiales, abriéndose una brecha especialmente significativa para Estados Unidos. Brecha que se ha prolongado y ensanchado en años posteriores. La pérdida de cuota de exportaciones en este periodo es otra de las cuestiones que preocupan en Estados Unidos. En el otro extremo se sitúan Japón y otros países subdesarrollados asiáticos que han logrado aumentar en grado muy significativo su participación en el mercado mundial. El cuadro viene confeccionado sobre cantidades en valor, por lo que quedan reflejados los aumentos en la participación de los países exportadores de petróleo a raíz del aumento de precios de 1973.

CUADRO 2.3

## Comercio mundial por grandes zonas

	Exportaciones				Importaciones			
	1963	1968	1973	1980	1963	1968	1973	1980
Comercio mundial global (en miles de millones de dólares)	155	238	574	1973	155	238	574	1973
	Porcentajes				Porcentajes			
Total (1)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<u>1. Países industrializados</u> : (2)	<u>67.3</u>	<u>70.3</u>	<u>70.8</u>	<u>63.5</u>	<u>66.9</u>	<u>69.5</u>	<u>71.0</u>	<u>67.3</u>
Comunidad europea (9 países)	33.8	34.6	36.6	33.3	34.7	33.7	35.7	34.6
Resto de Europa	7.7	8.0	8.4	7.7	10.6	10.5	11.2	10.2
Estados Unidos	13.4	14.6	11.9	10.6	11.0	14.0	12.1	12.1
Japón	3.4	5.3	6.4	6.6	3.7	4.5	6.0	6.2
<u>2. Países subdesarrollados</u> :	<u>20.6</u>	<u>18.4</u>	<u>19.2</u>	<u>27.5</u>	<u>20.5</u>	<u>18.7</u>	<u>17.6</u>	<u>23.2</u>
Africa	4.3	4.0	3.6	4.6	4.0	3.5	3.1	4.1
América	7.3	5.8	5.1	5.4	6.3	6.1	5.4	6.3
Asia	8.9	8.3	10.3	17.4	9.8	8.9	8.9	12.6
(países subdesarrollados productores de petróleo)	(5.9)	(5.8)	(7.3)	(15.0)	(2.9)	(3.1)	(3.5)	(6.5)
<u>3. Países con comercio estatalizado</u>	<u>12.1</u>	<u>11.3</u>	<u>10.0</u>	<u>9.0</u>	<u>11.5</u>	<u>10.7</u>	<u>9.8</u>	<u>8.5</u>
URSS		4.5	3.6	3.9		4.0	3.6	3.5
<u>4. Sin precisar</u>	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>	<u>1.1</u>	<u>1.1</u>	<u>1.6</u>	<u>0.9</u>

(1) Comprendido el comercio intracomunitario.

(2) Comprendidas Australia, Nueva Zelanda y Africa del Sur.

Fuente : Comisión de la CE, 1982, p.21.

## PESO RELATIVO DE LAS MANUFACTURAS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

El Cuadro 2.4 ilustra la evolución de la distribución del comercio mundial por grupos de productos. Los productos manufacturados muestran una participación estable en el conjunto del comercio mundial de mercancías a lo largo de casi veinte años, con un progreso de los bienes de equipo hasta 1973 que se estanca, e incluso retrocede algo, posteriormente. Las manufacturas suponen en todo momento más de la mitad del comercio mundial. Y, de nuevo, conviene no olvidar que la elevación de los precios petrolíferos en aquellos años distorsiona las proporciones, siendo diferente el panorama cuando se comparan volúmenes.

Del interesante estudio "Industry in Transition" publicado en 1983 por la OCDE se reproducen en estas páginas otros dos cuadros que ayudan a ilustrar algo mejor la posición relativa de los países industrializados en el comercio mundial de manufacturas. El Cuadro 2.5 muestra las exportaciones de los países industrializados según área de destino y tipo de producto. Las manufacturas suponen casi las tres cuartas partes de tales exportaciones, mientras los productos primarios ascienden a una cuarta parte. Del total de manufacturas exportadas la mayor parte tiene como destino los propios países industrializados pero con una tendencia descendente (73,7 % en 1973 frente a 66,8 % en 1980) que refleja la ampliación de los mercados en la zona de los países subdesarrollados. Las exportaciones de

CUADRO 2.4

Comercio mundial por grupos de productos

Grupos de productos	1963	1968	1973	1980
Total de exportaciones mundiales (en miles de millones de dólares)	154	239	574	1973
	Porcentajes			
Total de exportaciones	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Productos primarios de los que:	<u>42.2</u>	<u>35.4</u>	<u>37.7</u>	<u>43.3</u>
combustibles	10.2	9.6	11.1	23.7
productos alimenticios y bebidas	19.5	15.7	15.0	11.2
materias primas	12.5	10.1	11.6	8.4
2. Productos manufacturados entre los cuales :	<u>55.9</u>	<u>63.0</u>	<u>60.5</u>	<u>55.2</u>
hierro y acero	4.8	4.8	5.0	3.9
productos químicos	6.1	7.1	7.3	7.7
productos de ingeniería entre los cuales :	25.1	29.1	32.7	30.0
máquinas y aparatos especializados para ciertas industrias			(9.1)	(8.0)
máquinas y aparatos de oficina, aparatos y equipos de telecomunicaciones			(3.0)	(3.0)
vehículos automóviles de carretera	(4.7)	(6.6)	(7.1)	(6.4)
otras máquinas y material de transporte			(10.8)	(10.0)
electrodomésticos			(2.6)	(2.4)
textiles y confección	6.0	5.9	6.3	4.8
otros productos manufacturados	14.0	16.1	9.3	8.9
3. Sin clasificar	<u>1.8</u>	<u>1.6</u>	<u>1.8</u>	<u>1.5</u>

Fuente : Comisión CE (1982, p.22) quien menciona como fuente al GATT.

CUADRO 2.5

EXPORTACIONES DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS SEGUN AREA DE DESTINO Y PRINCIPALES GRUPOS DE PRODUCTOS . 1973 y 1980.

Porcentajes basados en cifras de dólares corrientes

	con destino a :										Total	
	Exportaciones totales		Países industrializados		OPEP		Otros países subdesarrollados		Economías de planificación central		1973	1980
	1973	1980	1973	1980	1973	1980	1973	1980	1973	1980	1973	1980
Productos primarios <sup>(1)</sup>	25.4	25.6	80.3	78.0	2.4	4.8	11.1	11.2	5.3	5.3	100	100
Manufacturas	73.0	72.9	73.7	66.8	4.6	9.3	14.1	16.4	4.4	4.7	100	100
Otros	1.6	1.5										
Total	100	100	75.0	69.5	4.1	8.2	13.6	15.2	4.6	4.9	100	100

(1) Incluye combustibles

Fuente : OCDE (1983), p.19. No se detalla la lista de países industrializados que suponemos parecida a la de miembros de la OCDE. Se menciona como fuente el GATT.

productos primarios se orientan, aún más que las manufacturas (80 %), hacia la propia área desarrollada.

Los productos primarios adquieren mayor importancia a lo largo del periodo en las importaciones de los países industrializados (Cuadro 2.6) con una evolución ascendente imputable a la elevación de los precios del petróleo. No obstante, las manufacturas suponen más de la mitad de las importaciones totales y proceden en un 90 % del interior del área de los países desarrollados. Los países subdesarrollados presentan una participación modesta en los mercados de los más ricos pero con una tendencia ascendente relativamente importante. Según el mencionado informe de la OCDE (p.189) las exportaciones mundiales en manufacturas de los países industrializados crecieron, entre 1973 y 1980, a un ritmo del 17.6 % anual (en valor), mientras que los países subdesarrollados (excluida la OPEP) vieron aumentar sus exportaciones manufactureras a una tasa media del 22.4 %. Tomando los mucho más fiables índices en volumen se obtienen tasas de crecimiento en los periodos 1970-1975 y 1976-1981 del 5.6 % y 2.9 % respectivamente para los países industrializados y del 6.6 % y 9.3 % para los países subdesarrollados no exportadores de petróleo (FMI).

#### LA RELAVANCIA CRECIENTE DE LOS INTERCAMBIOS EXTERIORES.

En conjunto, el peso del comercio internacional gravita sobre los productos manufacturados pero, además, los intercambios

CUADRO 2.6

IMPORTACIONES DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS SEGUN AREA DE PROCEDENCIA Y PRINCIPALES GRUPOS DE PRODUCTOS. 1973 y 1980.

Porcentajes basados en cifras de dólares corrientes

	procedentes de :											
	Importaciones totales		Países industrializados		OPEP		Otros países subdesarrollados		Economías de planificación central		Total	
	1973	1980	1973	1980	1973	1980	1973	1980	1973	1980	1973	1980
Productos primarios <sup>(1)</sup>	40.7	47.3	49.0	39.4	19.6	35.5	19.7	15.7	5.6	6.2	100	100
Manufacturas	58.2	51.8	90.3	87.8	0.3	0.3	6.5	8.4	2.4	2.7	100	100
Otros	1.1	0.9										
Total	100	100	73.3	64.9	8.1	16.9	11.9	11.8	3.9	4.4	100	100

(1) Incluye combustibles.

Fuente : OCDE (1983) p.20. no se detalla la lista de países industrializados. Se menciona como fuente el GATT.

con el exterior cada vez adquieren mayor importancia relativa en el conjunto de la economía para la mayoría de países. Según el Fondo Monetario Internacional (International Financial Statistics, Supplement on Trade Statistics, 1982) la relación entre exportaciones e importaciones y el PNB no ha cesado de crecer a escala mundial desde 1960 a 1980, con una notoria aceleración en la década de los 70.

El Cuadro 2.7 presenta el porcentaje de países, sobre el total mundial y sobre el grupo de los industrializados, cuyo comercio exterior supera en valor el 30 % del PNB. El grupo de países industrializados presenta índices de apertura económica inferiores a los mundiales aunque el dato realmente significativo es la tendencia y ésta muestra también un ritmo algo más lento, sobre todo en importaciones. Las tasas medias de apertura externa se muestran, en cambio, mucho más estables a lo largo de las dos décadas pero con un aumento no despreciable.

Existen importantes diferencias en el grado de apertura externa entre los países industrializados. El Cuadro 2.8 proporciona información de la evolución del peso del comercio exterior y en especial el de manufacturas para los cinco países principales. Las dos economías individuales más grandes, Japón y Estados Unidos, son precisamente las que presentan índices más bajos de integración exterior; circunstancia un tanto chocante en el caso japonés en el que siempre pensamos como economía

CUADRO 2.7

COMERCIO EXTERIOR Y PRODUCCION NACIONAL  
(sobre datos a precios corrientes)

	Exportaciones/PNB		Importaciones/PNB	
	Porcentaje de países con Exp/PNB 30 %	Tasa media Exp/PNB	Porcentaje de países con Imp/PNB 30 %	Tasa media Imp/PNB
Mundo :				
1960	18.6	-	30.5	-
1970	23.6	-	35.0	-
1980	34.6	-	46.1	-
Países industrializados:				
1960	10.0	17.6	25.0	20.8
1970	10.0	20.0	30.0	20.5
1980	25.0	24.2	35.0	26.2

Fuente : Adaptación a partir de FMI, International Financial Statistics, Supplement on Trade Statistics, 1982.

CUADRO 2.8

INDICADORES DE APERTURA AL COMERCIO INTERNACIONAL  
(en %, en promedio sobre el periodo)

	1960 - 1973					1973 - 1980					1982
	$\frac{X+M}{2Y}$	$\frac{X_l}{Y_l}$	$\frac{M_l}{Y_l}$	$\frac{X_l}{Y}$	$\frac{M_l}{M}$	$\frac{X+M}{2Y}$	$\frac{X_l}{Y_l}$	$\frac{M_l}{Y_l}$	$\frac{X_l}{X}$	$\frac{M_l}{M}$	$\frac{(X+M)^*}{2PNB}$
Estados Unidos	4.8	10.3	8.3	53.3	41.1	6.5	15.1	12.7	54.3	51.4	11.0
Francia	12.9	31.9	27.6	72.0	64.0	20.7	49.9	47.5	77.6	76.6	23.1
RFA	16.6	41.3	24.7	79.6	52.6	23.3	62.0	41.9	85.9	66.1	32.4
Reino Unido	21.1	45.7	27.5	64.3	32.5	26.9	66.5	57.6	64.9	51.9	25.3
Japón	9.3	28.4	10.9	91.5	27.4	13.6	36.9	14.3	87.4	35.4	16.4

X = volumen de exportaciones; M = volumen de importaciones

Y = volumen de valor añadido; l = sector manufacturero

$(X+M)^*/2PNB$  = valor de exportaciones e importaciones de bienes y servicios respecto al valor del PNB.

Fuentes : CEPII, 1983, p.70 y (última columna) elaboración propia con datos de OCDE (1985).

exportadora por antonomasia. El grado de apertura japonés se amplía con rapidez pero lo mismo ocurre con Francia y Alemania. Los tres países europeos muestran los niveles más altos de intercambios externos, exportan una fracción importante de su producción y soportan también una penetración fuerte en su mercado interior. Para los tres países el peso de los condicionantes externos reposa en primer lugar sobre el sector manufacturero que asegura la parte esencial del comercio (CEPII, 1983, p.7)

Japón muestra también otro rasgo diferencial en relación al resto de países, además de la moderación de su apertura exterior, que es la asimetría de su comercio de manufacturas. Estas tienen un peso en sus exportaciones superior al resto de países pero, en cambio, constituyen una parte mucho menor de sus importaciones. Mientras algunos autores piensan que ello se debe a la gran dependencia externa japonesa de materias primas (CEPII, 1983, p.71); otros lo interpretan como la consecuencia deliberada de una práctica comercial tradicional japonesa, de signo proteccionista, que no hace sino provocar desequilibrios, a medio y largo plazo, en el resto de países desarrollados con quienes comercia Japón. Según esta última interpretación Japón dificulta o impide la consolidación de una deseable, por lo equitativa, especialización intraindustrial entre las grandes economías capitalistas y perjudica muy claramente a la industria manufacturera estadounidense (Cohen y Zysman, 1986).

La última columna del Cuadro 2.8 completa algo más la información en él contenida y presenta la fracción del PNB que para cada país supone el conjunto de exportaciones e importaciones en bienes y servicios en el año 1982. Los índices de esta columna tienen el inconveniente de no ser totalmente homogéneos con los anteriores (el numerador incluye servicios, el denominador es el PNB y no el PIB, ambos representan valores nominales y no volúmenes) pero no obstante elevan la significación del cuadro. Tanto Estados Unidos como Alemania presentan un índice en 1982 considerablemente mayor que el promedio del periodo (1973-1980). Uno y otro país presentan una acentuada aceleración del crecimiento de sus índices de apertura externa en los últimos años de la década 70 y primeros de la 80. La economía estadounidense era, hasta épocas recientes, una de las más autosuficientes del mundo capitalista, pero su grado de interdependencia externa ha aumentado lo suficiente para que las consecuencias se dejen sentir en el orden mundial.

#### ALGUNAS CONCLUSIONES.

Si bien la actividad manufacturera y la industria en general pierden históricamente peso en el total del valor añadido de las economías desarrolladas, sería prematuro deducir de ello que la industria pierde importancia económica en dichas economías. A partir del panorama abierto en los apartados precedentes se pueden destacar dos puntos.

- a. El comercio internacional crece más rápidamente que la producción en épocas de expansión y retrocede menos que aquella en periodos de crisis. La asimetría del comercio internacional juega a favor del aumento de su importancia relativa y sugiere, al mismo tiempo, que el aumento de la interdependencia económica tiene bases objetivas o "estructurales" que hacen muy difícil prever la contención, y mucho menos la reversión, del fenómeno.
  
- b. El comercio internacional de mercancías se basa fundamentalmente, y cada día más, en las manufacturas y, en consecuencia, ellas son el núcleo sobre el que se articula la capacidad competitiva de una economía y el vehículo de las presiones externas sobre su estructura productiva.

No es raro encontrar apreciaciones como la de Anell (1981) quien, de manera contundente, escribe que:

"el sector manufacturero es sobre todo el que está en el centro de las causas importantes de la expansión económica y el cambio estructural... Es la manufactura quien introduce nuevas tecnologías y suministra nuevos productos, quien determina la competitividad internacional y las condiciones del proceso de internacionalización." (p.110).

Y otro autor, Nakamae (1981) rechaza la idea, bastante difundida hoy, de que la economía estadounidense haya entrado en declive, basando sus razones en el aumento experimentado por la productividad del sector manufacturero en la década 70.

"This increase is important because the manufacturing sector

is the producer of real wealth in modern industrial societies and because it is basically the only internationally competitive sector." (p.169).

En el apartado siguiente trataremos más en detalle el tema anterior.

## 2.B.- LA ESPECIALIZACION INDUSTRIAL.

### TAMAÑO Y RELEVANCIA DEL SECTOR MANUFACTURERO EN LA ECONOMIA.

El peso creciente del sector servicios en la producción total de los países más desarrollados (Cuadro 2.9) ha llevado a decir que se está en los albores de la sociedad post-industrial. Término equívoco con el que se alude, entre otras cosas, a la casi desaparición del trabajo fabril tradicional y a su sustitución por actividades (organización técnica y administrativa, servicios personalizados, etc.) automatizadas e informatizadas en mayor o menor medida.

Como causas de la polarización de las nociones de desindustrialización o de sociedad post-industrial, parecen vislumbrarse dos ideas distintas. La primera de ellas mantiene que la actividad industrial pierde importancia económica e incluso deja de funcionar como "motor" de desarrollo como lo había hecho en el pasado. Esta concepción de las cosas puede estar identificando erróneamente la disminución del volumen relativo de la industria en la economía (en términos de empleo y de

CUADRO 2.9

EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DEL PIB ENTRE SECTORES  
(en porcentaje del PIB a coste de factores)

	Servicios			Agricultura			Industria		
	1962	1970	1981	1962	1970	1981	1962	1970	1981
Estados Unidos	58.53	63.25	64.37	3.65	2.66	2.81	37.82	34.09	32.82
Japón	43.25	46.96	53.22	11.28	6.13	3.51	45.47	46.92	43.27
Francia	47.99	51.57	59.54	10.51	6.91	4.00	41.90	41.52	36.46
Alemania	41.23	45.05	54.42	5.29	3.41	2.21	53.48	51.55	43.36
Reino Unido	49.95	54.69	58.20	3.73	2.79	2.17	46.32	42.53	39.63

Fuente : Elaboración propia con datos del FMI.

participación en la renta) con la pérdida de importancia de las actividades transformadoras, y tiende a ignorar que la producción material sigue siendo el soporte físico necesario de cualquier otra actividad.

La segunda idea que circula es algo menos simplista, y hace constatar que los países desarrollados tienden cada vez más a ceder la ejecución de las actividades manufactureras a las naciones menos desarrolladas para consagrarse a :

- 1) actividades técnicamente sofisticadas, con alto contenido de trabajo muy cualificado;
- 2) a desarrollar la ciencia y la tecnología y
- 3) a proveer los variados y caros servicios que su opulenta ciudadanía está dispuesta a consumir.

A menudo una y otra idea se mezclan inarticuladamente en un mismo discurso o planteamiento. Sin reducirnos a ellas, ambas cuestiones estarán incorporadas en las páginas que siguen.

El país con un mayor desarrollo del sector de servicios es Estados Unidos y la pesimista inminencia de la sociedad post-industrial, al decir de muchos, está provocando discusiones y reacciones de diverso signo según sea el medio o ambiente. Para Lester Thurow (1984) la manufactura es y seguirá siendo la base generadora de los servicios. Juzga equivocados a aquellos americanos que piensan : "que hagan ellos los ordenadores y hagamos nosotros los programas, ganaremos más dinero" Esa no es una opción sensata porque, a la larga, aquellos que

hagan el hardware acabarán dominando el software y, además lo primero absorbe más empleo. Para Thurow no es una buena noticia saber que entre 1977 y 1982 el 60 % del trabajo añadido a la economía privada estadounidense engrosó el sector de servicios. De esos nuevos empleos un 37 % correspondieron al subsector sanitario y un 33 % correspondieron a empleos en servicios empresariales y legales. Analizando la contribución de dichos empleos a la economía, Thurow estima que tanto en caso de los empleos en servicios sanitarios como en servicios legales, la contribución es pequeña. En su opinión los servicios legales son improductivos<sup>2</sup> y el sector sanitario muestra ya cierta saturación de trabajadores empleados (escasa repercusión del aumento del empleo en los niveles de salud de la población). Por otra parte el aumento del empleo en servicios empresariales depende sobre todo de la existencia de una industria próspera. En general, cuando la actividad manufacturera se hunde acaban degradándose también las actividades de servicios.

De manera parecida se manifiesta Lane Kirkland (1981) desde la presidencia de AFL-CIO, cuando rechaza la conveniencia tanto de una "economía de servicios", como de una industria muy especializada; aunque bien es verdad que sus líneas de razonamiento se basan más en el sentido común y su papel como representante sindical que en alardes analíticos. Desde otras coordenadas el empresario neoyorkino Felix Rohatyn (1981) también se lamenta de la pérdida de empleos en la industria manu-

facturera tradicional en favor del sector "comidas y bebidas" y de los servicios en general :

"To let other countries make things while we concentrate on services is debilitating both in its substance and in its symbolism. The argument that we are substituting brains for brawn is specious, brains without sinews are not good enough."

Rohatyn coincide más con Kirkland que con Thurow al defender la industria tradicional (automóviles, acero, vidrio, etc.) frente a una especialización cuasi exclusiva en manufacturas de alta tecnología. En cambio Thurow se muestra partidario de la progresiva sustitución de la industria poco sofisticada tecnológicamente por manufacturas más modernas.

Muchos autores insisten, como Thurow, en que pese a que el empleo del sector servicios se expande más velozmente que el del sector industrial, parte de estos servicios dependen directamente de la actividad manufacturera. En los últimos años, por ejemplo, se ha generalizado la práctica, entre empresas grandes, de crear sociedades separadas para ocuparse de actividades de servicios relacionadas con la producción, anteriormente integradas en la misma empresa, con el objeto de simplificar los problemas de gestión y reducir riesgos. Así resulta que un empleo que antes se computaba en el sector industrial ahora se computa en el de servicios. Este y otros argumentos presenta Norton (1986) al tratar, escépticamente, de la pretendida desindustrialización estadounidense. El Cuadro 2.10 es, a este respecto, muy ilustrativo.

CUADRO 2.10

ESTADOS UNIDOS : PARTICIPACION SECTORIAL EN EL PIB  
(porcentajes calculados sobre precios constantes)

	1979	1969	1959
Total	100.0	100.0	100.0
<u>Manufacturas</u>	<u>28.4</u>	<u>25.5</u>	<u>23.8</u>
Comercio	16.7	16.0	16.0
Sector financiero			
Seguros	15.3	14.1	13.7
Servicios	12.0	11.4	11.2
Gobierno	11.8	14.0	14.4
Construcción	3.9	5.1	6.3
Transporte	3.8	4.0	4.2
Comunicaciones	3.4	2.2	1.6
Agricultura, Pesca, Bosques	2.7	3.0	4.3
Suministros : electricidad			
agua, gas.	2.4	2.3	1.9
Minería	1.4	1.7	1.8

Fuente : Reproducido de Norton (1986) p.13.

Algunos estudios han estimado en un 50 % la parte del empleo en servicios que está relacionada con la producción de mercancías (Anell, 1981, p.111). También se da el caso de servicios que pasan a ser sustituidos por bienes duraderos (Véase Cuadro 2.11) y nada impide que tal tendencia prosiga.

CUADRO 2.11

Algunas categorías de gastos expresadas en porcentaje del presupuesto familiar en el Reino Unido 1954-1974

	1954	1966	1974
Teatro, cine, etc.	2.0	1.0	0.8
Televisión	1.4	2.1	3.0
Servicio doméstico y lavandería	1.6	1.1	0.8
Maquinaria doméstica de limpieza	0.8	1.4	1.7
Servicios de transporte	3.5	3.2	2.4
Equipo de transporte	3.5	8.6	11.1

Fuente : Anell (1981) p.111

El aumento de empleo en el sector servicios durante las últimas décadas refleja también el menor crecimiento de la productividad en este sector que en las manufacturas. Un estudio de esta índole fue llevado a cabo por Fuchs (1981) para la economía estadounidense. En dicho estudio se concluye que :

"sólo una cuarta parte aproximadamente del aumento diferencial del empleo en el sector servicios entre 1948 y 1978 reflejaba una elasticidad-renta más alta de la demanda de servicios que del output del sector industrial... las tres cuartas partes restantes del diferencial reflejaban un 'lag' en la productividad de los servicios con relación a la industria."

El Cuadro 2.12 muestra, efectivamente, importantes diferencias en las ganancias de productividad entre los sectores manufac-

CUADRO 2.12

CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y DE LA PRODUCCION POR SECTOR (1)

País	Periodo	Agricultura		Minería		Manufactura		Construcción		Servicios privados	
		Producti- vidad	Out- put								
Francia	1960-1973	6,2	1,7	8,7	7,3	6,1	7,3	2,9	5,1	3,2	5,7
	1961-1966	5,8	1,8	7,7	7,5	6,5	7,7	2,9	7,1	3,1	5,6
	1966-1973	7,2	2,3	8,7	7,1	5,8	7,0	2,6	3,2	3,1	5,8
	1973-1978	3,9	0,2	6,5	5,5	3,7	2,7	2,6	1,0	1,6	3,9
Alemania	1960-1973	6,6	1,7	7,3	3,7	5,0	5,3	3,5	4,0	3,8	4,4
	1962-1969	6,1	1,4	7,2	2,7	5,8	5,9	3,2	3,1	3,9	4,5
	1969-1973	8,6	3,6	7,9	6,2	3,9	4,1	5,1	5,1	3,3	4,3
	1973-1977	4,6	0,3	2,6	1,7	4,1	1,4	3,4	-2,3	3,2	2,8
Italia	1962-1973	7,1	1,6	-	-	5,9	6,7	-	-	4,6	5,7
	1964-1967	7,6	4,5	-	-	8,2	7,9	-	-	5,4	5,6
	1967-1973	5,5	0,1	-	-	5,3	6,4	-	-	4,1	5,9
	1973-1977	2,3	-0,2	-	-	1,9	2,5	-	-	0,9	3,0
Japón	1960-1973	7,4	1,6	17,7	5,4	9,1	12,7	6,8	12,5	6,7	10,0
	1960-1967	7,8	2,7	15,7	4,7	8,9	13,3	6,5	13,1	6,7	10,4
	1967-1973	6,9	0,3	19,7	6,2	9,2	11,9	7,1	11,9	6,7	9,5
	1973-1978	1,5	-0,7	-10,8	-0,8	5,7	4,3	-2,9	0,7	2,4	4,6
Reino Unido (2)	1961-1973	6,7	2,8	3,6	-2,2	4,0	3,3	1,5	2,2	2,5	3,1
	1961-1968	6,4	2,5	4,9	-1,1	4,1	3,6	2,2	3,4	2,2	2,6
	1968-1973	7,0	3,2	1,7	-3,9	3,9	2,9	0,4	0,6	3,0	3,8
	1973-1977	2,6	0,6	-1,9	-2,7	0,4	-1,1	-2,2	-4,5	0,0	0,4
Estados Unidos	1960-1973	3,2	1,2	2,9	2,3	3,3	4,8	-1,5	1,9	2,4	4,4
	1965-1969	3,7	0,1	3,8	3,3	1,2	2,8	-1,2	1,8	0,5	4,4
	1969-1973	2,4	2,6	0,5	0,7	3,4	3,3	-4,4	-1,2	1,4	4,3
	1973-1977	1,9	0,9	-5,6	0,8	1,2	0,9	0,2	0,3	-0,6	2,5

(1) Crecimiento medio anual en porcentaje.

(2) Se excluye la producción petrolífera del sector minero.

Fuente : OCDE, 1983, p.194.

factureros y de servicios para otros muchos países desarrollados además de Estados Unidos.

Tampoco en opinión de la OCDE (1983, p.25) las variaciones en la distribución sectorial de la producción durante los últimos lustros reflejan la importancia económica real de la manufactura. los problemas de medición, con una línea de división borrosa y fluctuante entre manufactura y otras actividades, proyectan inseguridad sobre las estadísticas. Esta observación de la OCDE es reforzada por las nuevas formas de organización industrial que se están configurando donde las actividades de gestión y fabricación quedan integradas bajo un único control.<sup>3</sup>

Pero la tesis más enérgica la presentan quizá Boyer y Petit (1981) quienes sostienen que, a todo lo largo de los años 60 y principios de los 70, el sector manufacturero fue el motor básico del crecimiento económico y la creación de empleos en la Comunidad Europea. Es más, ambos autores sostienen que :

- 1) la recesión y el desempleo posteriores a 1973 son consecuencia de los problemas industriales;
- 2) la información existente no autoriza a suponer que la industria haya dejado de ser el motor del crecimiento después de esa fecha; y
- 3) finalmente, la recuperación económica general y de los niveles de empleo dependen en primer lugar del relanzamiento del dinamismo industrial. Una de las razones que aducen

Boyer y Petit en favor de su tesis es que las variaciones anuales en la producción manufacturera muestran una correlación más alta que cualquier otro sector con las variaciones anuales en la producción total en el conjunto de la Comunidad (6 países) antes y después de la crisis (Cuadro 2.13). La correlación se hace incluso más alta cuando se añade el periodo 1974-1977.

CUADRO 2.13

Correlaciones entre el crecimiento anual del valor añadido en cada sector y del PIB en la Comunidad Económica (6 países)

	1960-73	1960-77
Agricultura	0.00	0.06
Energía	0.52	0.68
Manufactura	0.85	0.93
Construcción	0.06	0.45
Servicios comercializados	0.76	0.87

Fuente : Reproducido de Boyer y Petit (1981)

#### DIMENSION ESTRATEGICA DE LA ESPECIALIZACION INDUSTRIAL.

Ser consecuentes con los fundamentos de la economía tradicional significaría, precisamente, no hacer de la especialización una cuestión debatible puesto que de lo que se trata es de adaptarse o ser adaptado a las fuerzas del mercado internacio-

nal en aras de la eficiencia global. Pero son muchos los que piensan y dicen que Japón nunca habría alcanzado su puesto actual si hubiera aplicado la doctrina Heckscher-Ohlin en los años 50 y se hubiera especializado, como ortodoxamente le correspondía, en productos baratos intensivos en trabajo. También son bastantes los que opinan que mal negocio hacían tanto los europeos como los estadounidenses si hoy aceptaran, como ya a Japón empieza a interesarle, los dictados del mercado libre mundial con las tendencias ya insertas en la configuración de fuerzas actual.

Si, como Ethier (1979) sostiene, aunque la pauta inicial de intercambio entre países sea indeterminada (o no dependiera de la dotación de factores exclusivamente) una vez establecida determina la dirección de la especialización, entonces el binomio comercio-especialización es un problema estratégico, porque todas las especializaciones no son iguales, las hay buenas y malas según la ruta que marquen.

Una clasificación de especializaciones, muy genérica pero utilizada con frecuencia, se basa en la distinción realizada por Hirsch entre bienes tipo Ricardo, Heckscher-Ohlin y ciclo del producto. Los bienes tipo Ricardo se caracterizan por la importancia que tienen en su producción los recursos naturales o por ser recursos naturales en sí mismos; los bienes Heckscher-Ohlin son los más típicos de la manufactura, son los fabricados con tecnología madura y están caracterizados, generalmente,

por mostrar rendimientos constantes a escala respecto del capital y el trabajo, finalmente los bienes del género "ciclo del producto" son intensivos en tecnología y aparecen también como generadores de renta al estar restringido su 'know-how' (Hufbauer y Chilas, 1974).

El anterior es un esquema más descriptivo que analítico pero concuerda con un panorama internacional constituido por un conjunto de países clasificables según un orden jerárquico económico que va desde los más pobres, eminentemente productores de bienes Ricardo, hasta los más ricos, con una alta composición relativa de bienes ciclo del producto, pasando por todos los 'coctails' intermedios.

En todo ello está implícita la idea por todos conocida de que existe una relación directa entre el nivel relativo de desarrollo económico y clase de especialización. Y hay más implicaciones; puesto que la variable clave, determinante de los diferenciales de desarrollo, es la sofisticación tecnológica adquirida por una economía, y puesto que no se trata de un recurso natural sino de algo que se aprende (con el tiempo y poniendo los medios adecuados), cualquier país está teóricamente en condiciones de llevar a término acciones (políticas económicas) destinadas a mejorar su especialización productiva internacional. Por muy obvio que sea todo esto, la teoría del comercio internacional tradicional no está en condiciones de reconocerlo y las construcciones teóricas que tratan de fundamentar

las estrategias de especialización productiva escapan del marco del análisis económico ortodoxo. Aunque su aparición se deba, indudablemente, al necesario intento de responder con criterios racionales a la insoslayable realidad de una división internacional del trabajo que planea sobre los problemas de la política económica práctica de cualquier país.

Si es evidente que el aprovechamiento de los avances tecnológicos en la producción interesa a todos los países sin excepción, también está muy claro que los problemas de especialización se plantean con distinta intensidad y calidad según se trate de países muy adelantados o de los que van detrás. Cuanto mayor es el atraso de un país mayores son las alternativas de bajo riesgo por las que puede encarrilar su sistema productivo. Tiene mucho que aprender en muchos campos no sometidos a grandes incertidumbres. La cuestión de la especialización productiva se complica, sin embargo, cuando se trata de países desarrollados con estructuras económicas, sociales e institucionales relativamente complejas. En este caso existe, desde luego, el reconocimiento unánime de la necesidad de mantenerse en primera línea tecnológica. Pero ese es sólo un aspecto, aunque fundamental, de la cuestión. Hay que precisar más. Se pueden distinguir dos líneas de argumentación : la primera hace referencia a ciertas temáticas a las que la mayoría de los países son muy sensibles, como veremos a continuación; la segunda atañe a la cuestión de fondo de cuál es la estructura productiva que más favorece a largo plazo una dinámica de innovaciones tecnológicas.

Objetivos o preferencias nacionales : defensa, empleo, independencia.

Los países desarrollados suelen ser sensibles a varias temáticas nacionales que reducen, o matizan su aceptación incondicional del criterio de la ventaja comparativa en actividades intensivas en tecnología como única guía de especialización productiva. Se trata de cuestiones como el mantenimiento de niveles bajos de desempleo, redistribución de la renta, independencia económica o seguridad nacional.

Algunos autores se refieren a todo ello constatando la existencia de "preferencias nacionales", en materia de estructura productiva, cuya satisfacción se resuelve de forma "voluntarista" por medio de la política económica (Grjebine, 1980,p.202) Tales preferencias sobre la estructura productiva son la traducción, en términos de producción industrial, de la jerarquía de valores colectivos, o también, de objetivos sociales cuya consecución la sociedad se adjudica a sí misma (Bollino, 1983).

Claro está que estas posiciones reflejan una aceptación del intervencionismo gubernamental que no es, ni mucho menos, compartida por todos los autores. Pero, haya o no escepticismo frente al voluntarismo social, abundan las advertencias hacia los peligros de caer en un exceso de dependencia económica como consecuencia de asumir una especialización también excеси-

sivamente ceñida a la ventaja comparativa (Samuelson, 1972, p. 34)

La incertidumbre sobre la evolución política mundial aconseja mantener márgenes amplios de autonomía en ciertos abastecimientos, lo cual puede exigir que se impida la desaparición de capacidades productivas concretas. Según Lesourne (1984), un país poderoso debería mantener aquella capacidad técnica que le posibilite regenerar en su propio suelo cualquier actividad estratégica industrial que pueda ser necesaria en un momento dado. Tanto Samuelson como Lesourne recuerdan la importancia estratégica de la industria básica.

El argumento anterior de Lesourne suele esgrimirse tradicionalmente para referirse a las necesidades de la defensa nacional. Seguramente es Estados Unidos el país capitalista con una conciencia social más desinhibida (algunos dirían cínica) respecto a la importancia de mantener una elevada capacidad militar. Una de las argumentaciones más transparentes vinculando estructura productiva con potencia militar se puede encontrar en Seabury (1984).

Dado el hecho, absolutamente incuestionable para Seabury, de que Estados Unidos es el único garante de su propia "defensa" así como de la del resto del mundo "libre", no puede consentir que su poderío económico dependa de los avatares del libre comercio y la ventaja comparativa. Esta última teoría, aunque sea económicamente correcta, afirma Seabury, es incompatible

con las necesidades de la seguridad nacional. Necesidades que pasan por el mantenimiento de la industria básica y de la industria de bienes de amplio consumo, a fin de no depender excesivamente de suministros extranjeros.<sup>4</sup>

Una contrarréplica inintencionada a Seabury podría ser la de Wilkinson (1984) quien razona que no tiene demasiado sentido prepararse para una guerra total, lo cual exigiría ser totalmente autárquico. Tal cosa, en el momento actual, aniquilaría económicamente a cualquier país antes de que éste necesitara usar sus capacidades.

El empleo suele ser una de las razones que con frecuencia se aducen para justificar determinadas elecciones de estructura productiva. Las actividades de alta tecnología no absorben empleo suficiente para garantizar el cumplimiento del objetivo del pleno empleo. Sectores como textil, calzado, electrodomésticos, automóviles, etc. son los destinatarios del grueso de la demanda final y, por tanto, los que mayor número de trabajadores ocupan.

Las consideraciones de empleo están en el centro del informe elaborado por el Subcommittee on Economic Stabilization (1983) para el Congreso estadounidense. Informe en el que se defiende enérgicamente el mantenimiento de las actividades maduras:

"... we believe that basic American industry provides many of the good jobs our workers need, and we must retool and modernize to meet worldwide competition. For a vital economy, we

need both our traditional and our emerging industries. Manufacturing provides the essential base for many services. It creates technological spinoffs and multiplier effects essential to future growth, and it is basic to such important public purposes as providing for the national defense and generating good jobs for American workers. In short, we believe that we cannot have a viable pluralistic society, nor can we have an economically sound position in international trade, unless we retain a truly competitive upgraded manufacturing base in the country." (p.26)

El Subcomité no está proponiendo con ello ignorar las ventajas comparativas, cree que tras un programa de reestructuración, modernización y racionalización apoyado en subvenciones públicas muchas actividades tradicionales también pueden resistir la competencia externa de países con bajos costes salariales.

Desde el enfoque liberal, tampoco Lindbeck (1981) se muestra partidario de favorecer una estrategia de especialización en alta tecnología para los países que actualmente gozan de ventaja comparativa en ella. Ahora bien, sus razones no apelan a la seguridad e independencia nacionales aunque sí parecen tener más en cuenta el problema del empleo (el output de alta tecnología es sólo una fracción pequeña del total). Su razón, como buen liberal, es la desaprobación por principio de cualquier estrategia interventora. De todas formas, se puede sospechar, por lo que Lindbeck escribe, que confía en un resultado espontáneo del mercado que vaya en la línea armonizadora del reforzamiento de la especialización intraindustrial, sin ventaja clara para ninguno de los países desarrollados, aunque manteniéndose, eso sí, la posición dominante del grupo como

tal en la jerarquía internacional. Cabe preguntarse si mantendría sus ideas no intervencionistas ante una situación de ensanchamiento persistente de distancias, que muchos hoy estiman la más real.

No faltan tampoco quienes defienden directamente la eficiencia económica y la competitividad internacional como objetivos sociales prioritarios a promocionar activamente por parte del gobierno, estableciendo claramente su incompatibilidad con un estado de bienestar y los valores asociados a él (Scott, 1982).

Scott forma parte del numeroso grupo de economistas completamente deslumbrados por la 'performance' japonesa. En el fondo, lo que preconizan equivale a utilizar métodos keynesianos para alcanzar objetivos económicos neoliberales. Según Scott un país puede elegir la composición del conjunto de actividades que va a realizar en cada etapa; definir su 'portfolio' productivo. Dice refiriéndose a los gobiernos :

"They can influence not only the mix in the portfolio at any time, but also the rate of new business development, the re-deployment of human and capital resources to growth sectors and the withdrawal of those same resources from declining sectors."

#### Potencial de una estructura productiva.

La concepción del sistema productivo como un 'portfolio' de actividades que puede modificarse en función de la rentabili-

dad esperada de cada una es, en definitiva, la base sustentadora de las teorías sobre estrategias de especialización. Teorías, por otra parte, que han hallado un buen caldo de cultivo en Francia, el país pionero en la planificación capitalista. Por ejemplo, Chevalier (1984) también asume la idea de portfolio productivo pero se cuida de especificar las dificultades de modificarlo en el corto y, quizá, medio plazo :

"Definir una estrategia de industrialización es como hacer apuestas o elegir opciones cuyo objetivo no es la adaptación instantánea del aparato de producción a las condiciones del mercado, sino la construcción de un aparato de producción cuya eficacia y competitividad correspondan a las normas que van a imponerse a lo largo de los próximos decenios." (p.4)

Según Chevalier un país industrial avanzado debe elegir cierto número de sectores estratégicos a promocionar entre seis posibles componentes electrónicos, mecánica, materias primas, energía, química y sector agro-alimentario-bioindustria. La elección debe realizarse aplicando criterios precisos en cuanto a dotaciones de factores, objetivos externos y objetivos internos, y concretando las ramas que más interesan dentro de los sectores elegidos (concepto de filière)<sup>5</sup>.

La noción de portfolio lleva aparejada la noción de costes de ajuste. No se pueden desplazar recursos de un sector a otro, sin incurrir en costes de ajuste que serán tanto más elevados, cuanto más rápido sea el proceso de sustitución. Cuando una economía tiene ya establecido un patrón de producción y comercio determinado los factores trabajo y capital se hacen

relativamente inmóviles, están especializados, incorporados a procesos específicos de producción. En consecuencia, debe evitarse el realizar ajustes productivos desplazando recursos de un sector a otro y, paralelamente, deberían incorporarse las nuevas líneas productivas en la inversión nueva. La nueva inversión debería dirigirse hacia aquellos sectores donde hay buenas perspectivas de obtención de ganancias. En general los costes de ajuste son menores cuanto mayor es la tasa de inversión. Como indican Griffin y Gurley (1985) la habilidad y flexibilidad de un país para responder a los cambios estructurales de los precios relativos dependen del ritmo de acumulación de capital, del dinamismo general de la economía.

Los Cuadros 2.14 y 2.15 muestran la variación de los índices de especialización y dependencia de Japón, Estados Unidos y Comunidad Europea desde 1963. Los índices expresan el peso relativo de las exportaciones e importaciones respectivamente con relación al peso relativo del producto en el comercio del conjunto de la OCDE (Comisión CE, 1982). Los autores del informe observan la estrechez del recorrido entre los márgenes superior e inferior del índice de especialización europeo en 1980 (1.23 y 0.56) comparado con el de Estados Unidos (2.33 y 0.33) y Japón (1.96 y 0.13).

La evolución de los índices tampoco muestra un avance en la especialización europea, más bien lo contrario, y lo mismo

INDICE DE ESPECIALIZACION

	Comunidad <sup>1</sup>			Estados Unidos			Japón		
	1963	1973	1980	1963	1973	1980	1963	1973	1980
	Hierro y acero	0.99	1.01	0.96	0.42	0.35	0.33	1.72	1.85
Productos metálicos	1.08	0.99	1.11	0.84	0.74	0.70	1.06	0.89	0.80
Productos químicos básicos	0.99	1.12	1.08	1.05	1.13	1.22	0.60	1.57	0.44
Productos químicos	1.21	1.25	1.23	1.14	1.07	1.14	0.38	0.26	0.25
Máquinas agrícolas	0.80	1.03	1.10	1.83	1.74	1.69	0.07	0.42	0.58
Maquinaria y aparatos eléctricos	1.16	1.06	1.06	1.03	1.24	1.07	0.75	0.88	1.20
Máquinas generadoras	1.15	1.03	1.15	1.20	1.43	1.35	0.52	0.89	0.98
Otras máquinas	1.07	1.32	1.27	1.24	1.16	1.17	0.39	0.57	0.75
Máquinas y aparatos de oficina, aparatos y equipo de telecomunicaciones	0.95	0.74	0.71	1.31	1.23	1.32	1.55	2.12	1.96
Instrumentos ópticos, relojes, material fotográfico	0.78	0.93	0.84	1.11	1.30	1.27	0.95	1.09	1.36
Vehículos de carretera	1.31	0.96	0.84	1.00	1.00	0.73	0.47	1.08	1.69
Otro material de transporte	0.78	0.77	1.04	1.43	1.79	2.33	1.32	1.78	0.91
Textiles	0.94	0.95	0.87	0.43	0.44	0.58	2.47	1.22	0.98
Confección	0.99	0.79	0.83	0.27	0.25	0.37	2.05	0.45	0.13
Cuero, Calzado	1.05	1.16	1.06	0.38	0.27	0.35	1.22	0.36	0.21
Papel	0.51	0.55	0.56	0.80	0.79	0.76	0.35	0.25	0.24
Muebles y madera	0.65	0.62	0.84	0.45	0.54	0.45	1.64	0.30	0.14
Plásticos, caucho	0.98	1.01	1.03	1.11	0.82	0.79	0.90	0.81	0.67
Otros productos manufacturados	0.86	1.08	1.22	1.82	1.68	1.39	1.07	1.06	0.81
Conjunto de productos manufacturados	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

1 - Comercio extra-comunitario

Fuente : Comisión CE (1982)

## INDICE DE DEPENDENCIA

	Comunidad <sup>1</sup>			Estados Unidos			Japón		
	1963	1973	1980	1963	1973	1980	1963	1973	1980
	Hierro y acero	0.77	0.89	0.79	1.00	0.95	1.06	0.64	0.33
Productos metálicos	0.71	0.84	0.87	1.05	0.91	0.84	0.42	0.48	0.58
Productos químicos básicos	1.12	1.13	1.00	0.77	0.62	0.64	1.93	1.69	1.95
Productos químicos	0.85	0.98	0.83	0.56	0.40	0.60	2.30	1.94	2.03
Máquinas agrícolas	0.30	0.48	0.42	1.10	0.97	1.08	0.30	0.53	0.56
Maquinaria y aparatos eléctricos	1.00	1.07	1.01	0.49	0.85	1.07	0.77	0.95	1.10
Máquinas generadoras	0.82	0.67	0.69	0.40	1.31	1.10	2.04	0.68	0.53
Otras máquinas	0.98	0.91	0.84	0.31	0.52	0.77	1.81	1.00	0.89
Máquinas y aparatos de oficina, aparatos y equipo de telecomunicaciones	1.05	1.30	1.37	1.15	1.41	1.19	2.02	0.99	0.88
Instrumentos ópticos, relojes, material fotográfico	1.24	1.37	1.27	0.89	0.78	0.86	1.67	1.45	1.50
Vehículos de carretera	0.24	0.33	0.51	1.07	1.75	1.63	0.22	0.15	0.18
Otro material de transporte	1.02	1.67	1.68	0.35	0.55	0.85	1.87	1.15	1.90
Textiles	0.87	1.07	1.20	1.13	0.56	0.39	0.29	1.80	1.32
Confección	0.95	1.38	1.42	1.78	1.17	1.16	0.17	1.36	1.09
Cuero, calzado	1.03	1.28	1.21	1.45	1.47	1.27	0.30	0.84	1.01
Papel	1.72	1.81	1.37	2.20	1.02	0.92	0.15	0.55	0.71
Muebles y madera	1.26	1.30	1.13	1.97	1.06	0.87	0.05	2.26	0.75
Plásticos, caucho	0.98	0.70	0.67	0.34	0.54	0.47	1.11	0.65	0.73
Otros productos manufacturados	2.10	1.32	1.43	1.75	1.76	1.52	0.35	1.38	0.34
Conjunto de productos manufacturados	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

puede decirse de Estados Unidos. Como era de esperar las variaciones más espectaculares se encuentran en Japón donde se aprecia una elevación considerable de los índices de especialización en alta tecnología y una caída, no menos significativa, en los productos de bajo contenido tecnológico. El informe de la Comisión concluye que Europa no ha sabido adaptar satisfactoriamente su especialización industrial a los cambios en la demanda y la oferta en los mercados mundiales. Estados Unidos presenta una situación algo mejor pero con puntos débiles : aumenta su grado de dependencia en ciertos productos de alta tecnología y disminuye en otros de tecnología débil.

A las conclusiones del informe se podría añadir que Japón mantuvo una tasa de crecimiento de la inversión muy superior a la europea y americana tanto en la década de los 50 como en la de los 60, y ha seguido haciéndolo después de 1973 aunque con niveles menores de inversión. El Cuadro 2.16, también extraído del informe de la Comisión, muestra diferencias muy acusadas de inversión total y en manufactura entre Japón y Europa pero sobre todo entre Japón y Estados Unidos. El caso japonés parece confirmar que los cambios de estructura productiva son más fáciles en una economía que crece, que acumula, tal como nos dice, por otra parte, el simple sentido común.

CUADRO 2.16

## INVERSION MANUFACTURERA (según precios y cambios de 1975)

	Comunidad			Japón			Estados Unidos		
	1970	1975	1979	1970	1975	1979	1970	1975	1979
<u>Inversión total</u> miles de millones de ECU en % del PIB	229	236	263	111	131	170	202	201	255
<u>Inversión manufacturera</u> en % del PIB	24	22	21	35	32	33	18	16	17
en % de la inversión total	5.2	3.8	3.0	9.6	6.1	5.2	2.8	2.1	2.6
<u>Total</u> miles de millones de ECU	23	18	15	27	19	16	13	13	14
	53	42	39	30	25	27	26	26	36

Fuente : Commission (1982), p.55.

## ESTRUCTURA INDUSTRIAL Y POSICION INTERNACIONAL.

Mantiene Aglietta (1982) que el espacio mundial está jerarquizado y el puesto en él de cada país depende de cómo hacer valorar su hora de trabajo social respecto a los demás, lo cual está vinculado al tipo de producción industrial, a la división internacional del trabajo. Y ya se ha visto en páginas anteriores que otros muchos economistas, de signo no marxista, coinciden en líneas generales con Aglietta aunque lo expresen de otra manera.

A pesar de todo, prácticamente no se encuentran, dentro del enfoque económico ortodoxo, estudios de corte teórico o general que traten de sistematizar la cuestión que muchos apuntan, es decir, que tienen que existir determinadas estructuras productivas, asociadas a determinada pauta de intercambios externos, que permitan a una economía obtener una mayor retribución para sus factores de la que obtienen otras economías. Pero no sólo en un sentido estático, que serviría de poco, sino en un contexto dinámico. Se trataría de estructuras productivas que facilitan permanecer indefinidamente en la cresta de la ola del desarrollo y, aunque sea de manera parcial, controlar la evolución de la división internacional del trabajo.

La cuestión se vuelve tanto más interesante cuanto más profunda parece ser la rivalidad y la tensión entre países desarrollados ante la que se presume histórica revolución tecnológica

actual y la aguda sensibilización hacia tales problemas causada por la arrolladora evolución de la economía japonesa en tan solo un cuarto de siglo. Japón ha venido a demostrar a todos que las posiciones adquiridas pueden perderse fácilmente.

Uno de los trabajos más sistemáticos y ambiciosos que existen sobre la división internacional del trabajo fue publicado en Francia, en 1976, con la firma del equipo GRESI (Groupe de Réflexion sur les Stratégies Industrielles) vinculado al ministerio francés de Industria y Energía. Es también en opinión de Alain Cotta (1976) el primer trabajo donde se acoplan investigación sectorial e investigación geopolítica para tratar de arrojar luz sobre las elecciones industriales presentes y futuras.<sup>6</sup>

Efectivamente, para el GRESI, la división internacional del trabajo es el resultado del proceso, acelerado, de internacionalización de la economía. Su configuración en cada momento no sólo depende de la competitividad relativa sino de las relaciones de fuerza entre países. La dimensión geopolítica sería, según los autores, el determinante principal de la división internacional del trabajo. Todo ello viene a suponer, en definitiva, que la definición de una estrategia industrial pasa por prever la evolución de las relaciones de fuerzas entre países. En ellas se insertan los elementos económicos que dan lugar a un patrón dado de división internacional del trabajo.

Para elaborar un escenario de división internacional del trabajo se deben integrar dos aspectos : el entorno político internacional y la dinámica de las ramas industriales. Los autores utilizan en sus análisis geopolíticos la metodología de los escenarios hipotéticos y alternativos. Esta quizá sea la parte más débil, en cuanto a calidad teórica, del estudio. En cualquier caso aquí nos centraremos únicamente en el aspecto económico de las ramas industriales, que tiene interés en sí mismo, sabiendo que forzamos un poco la intención, más integradora, de los autores.

El equipo GRESI sigue un tipo de análisis de un estilo muy francés por lo intrincado de los conceptos utilizados. Según sus definiciones el sistema productivo está formado por un conjunto de sectores, subdivididos en ramas, en los que se plasma el doble aspecto de la valorización y acumulación de capital. El concepto de sector sirve para describir la estructuración del sistema productivo y para analizar las capacidades de acumulación. Las ramas se caracterizan porque las condiciones técnicas de producción son relativamente homogéneas dentro de cada una de ellas, dando lugar a la producción de un conjunto definido de mercancías. En el seno de cada rama se tiende a la igualación de las tasas de beneficio (p.88 y ss.

El lugar de la jerarquía internacional que ocupa un sistema productivo depende de su capacidad autónoma de impulsar la acumulación, y para ello es necesario articular, bajo control

nacional, un conjunto coherente de sectores. El GRESI propone la siguiente sectorialización :

CUADRO 2.17

Sectorialización del sistema productivo

Sector	Sección productiva	Actividades o ramas
1. Medios de producción	1a) Medios de producción para medios de producción  1b) Medios de producción para bienes intermedios  1c) Medios de producción para bienes de consumo	Máquinas-herramientas, sistema informático, telecomunicaciones, automatismos  Mecánica pesada, material eléctrico grueso, automatismos.  Equipo eléctrico, mecánica media.
2. Bienes intermedios	2a) Medios intermedios para bienes de producción  2b) Medios intermedios para bienes de consumo	Siderurgia: aceros especiales, perfiles, energía, no-férricos.  Siderurgia, petroquímica, química, energía, transporte
3. Bienes de consumo	3a) Bienes de consumo para consumos colectivos  3b) Bienes de consumo de masa	Salud...  Automóviles, electrodomésticos, plástico, paraquímica, textil, cuero y calzado.

Cada país se caracteriza por tener una coherencia sectorial específica según cual sea el predominio de las distintas secciones y sectores. Por ejemplo, la coherencia sectorial de Alemania se articula en torno a los bienes de producción y la de Francia en torno a los bienes intermedios.

El sector de medios de producción domina el proceso de sustitución de trabajo vivo por trabajo pasado. En él se establece la evolución de la productividad, es el sector clave. En el sector de bienes intermedios entran en juego los niveles técnico-económicos, la relativa sofisticación de las actividades orientadas a la producción en masa. El tipo de bienes de consumo, las actividades inscritas en el sector de bienes de consumo están marcadas, según los autores, por la evolución del proceso de trabajo, por el proceso en el que se pasa del obrero-masa (no cualificado, consumos elementales) al obrero-técnico (cualificado, altos consumos colectivos).

Pues bien, como se apuntaba anteriormente la capacidad de impulsar una acumulación autónoma, y de mantener un puesto alto en la jerarquía internacional, depende de la capacidad de dominar, no sólo el sector de bienes de producción, sino la sección productiva de bienes de producción para bienes de producción (p.105).

De acuerdo con el GRESI los países capitalistas subdesarrollados están privados de coherencia sectorial y su crecimiento depende del funcionamiento, descoyuntado, de algunas ramas, generalmente impulsadas desde el exterior.

Todos los países industrializados están dotados de algún tipo de coherencia, de articulación entre sectores. No obstante, implicados como están en el proceso de internacionalización,

sólo mantienen un control relativo de su acumulación, que se traduce en dependencias asimétricas, es decir, se organizan jerárquicamente. Los puestos más altos los ocupan quienes dominan, al más alto nivel, las condiciones de producción (secciones la y lb), es decir, en la actualidad Estados Unidos, Japón y Alemania.

Hay correlación entre autonomía del sistema productivo y autonomía política, pero la jerarquía de los sistemas productivos no está fijada para siempre. De ahí las presiones que se proyectan sobre el cuadro geopolítico de la división internacional del trabajo : no sólo del lado de los países subdesarrollados que aspiran a integrarse en el proceso de acumulación de los desarrollados; también los "nuevos ricos" (Japón, Francia, Alemania) cuestionan la dominación política americana cuando sus economías ganan terreno (p.98).

Digamos, para finalizar y entrando en la evaluación, que los componentes del GRESI quizás intentan forzar demasiado el cumplimiento de sus propios deseos suponiendo una combatividad de los países europeos frente a EE.UU. que no coincide con la realidad. Y mucho menos en el caso de Japón, que está muy lejos de plantear ningún tipo de problema político pese a su ganancia de potencia económica. Pero ya se ha advertido anteriormente que el análisis político internacional es el que suscita más reservas en el lector (Cotta (1976), Lesourne (1976)).

Respecto a la utilidad del concepto de coherencia sectorial, aun siendo adecuado, se nota a faltar cierto desequilibrio teórico en la medida que la única recomendación clara que se desprende del análisis es la necesidad de retener, o alcanzar, el control nacional sobre el sector de bienes de producción y sobre todos aquellos que sirven para producir otros bienes de producción. Formulada pues la condición necesaria para poder estar arriba en la escalade la división internacional del trabajo queda ya muy desdibujado el resto de aportaciones sectoriales que podrían constituir las condiciones suficientes. Del trabajo del GRESI quizás lo más significativo sea su intención de desvelar la relación objetiva e intertemporal existente entre estructura del sistema productivo y lugar en la jerarquía internacional. Un mejor conocimiento de tales relaciones sería un arma valiosísima para la política económica y en particular para la política industrial. Pero no puede decirse que el trabajo logre sus objetivos por varias razones. Sus tesis generales se plantean a un nivel demasiado general o abstracto, a lo que habría que añadir la escasez de elementos constitutivos que en ellas entran en juego. Para las relaciones entre países desarrollados el trabajo del GRESI tiene el mérito de abrir una perspectiva a posibles estudios futuros, pero aporta poco en sí mismo.

Otra forma, más concreta y directa, de abordar las relaciones entre división internacional del trabajo y especialización internacional es la que aparece en un informe de la Comisión

Europea de 1979 con el título L'évolution des structures sectorielles des économies européennes après la crise du pétrole 1973-1978. En él se intenta evaluar la capacidad de ajuste o adaptación al cambio económico de los aparatos o sistemas productivos de un país. El resultado se adopta como índice de la habilidad del país para conquistar o mantener posiciones dominantes frente al exterior.

La metodología consiste en estimar, para cada producto objeto de comercio internacional, el grado de cualificación del trabajo incorporado en él, así como su contenido en capital. Se diferencian 160 categorías de productos de las que 140 son manufacturas. Estos criterios se aplican al comercio exterior de Estados Unidos, Japón y la Comunidad. Se establecen tres tipos de productos :

- 1) Productos con débil contenido en trabajo cualificado, ya sea con intensidad de capital alta o baja. En este grupo se da la mayor presión competitiva de los países de nueva industrialización (PNI) sobre los países desarrollados.
- 2) Productos de alta intensidad en trabajo cualificado, con procesos de producción muy tecnificados, al abrigo, a medio plazo, de la competencia de los PNI. Este grupo sería el terreno lógico de la especialización de los países más desarrollados.
- 3) Productos considerados fundamentales para el dominio de la división internacional del trabajo : a) porque condicionan

en profundidad la eficacia del sistema productivo (ordenadores, máquinas para producir máquinas, telecomunicaciones, actividades de investigación y desarrollo); b) porque ocupan en la economía una posición de base que permite la producción de los otros bienes.

El cómputo de los índices de especialización en la exportación y de penetración de importaciones para cada una de las tres categorías de bienes indicará la posición más o menos ventajosa de cada país frente a la división internacional del trabajo.

Si los productos de los grupos 1 y 2 son objeto de la competencia de los países subdesarrollados a los desarrollados, el grupo 3 encarna la competencia, que cada día se convierte más en rivalidad, entre países desarrollados. Este último hecho es convenientemente señalado en el informe de la Comisión (p.45) que muestra, además, una notable coincidencia de enfoque con el GRESI al destacar el grupo 3 como vehículo del poder económico.

Tal como se dice textualmente en el estudio de la Comisión, una situación favorable en el tercer grupo de productos permite "no sólo una independencia relativa en la realización y la reorientación eventual de su especialización, sino que también garantiza cierto control de los otros sistemas productivos a través de la difusión de sus propias normas de producción." Es decir una posición internacional

fuerte en estos productos aumenta la capacidad para controlar la división internacional del trabajo, en lugar de ser sometido a ella.

Aunque en el trabajo de la Comisión no aparecen referencias al papel de la política económica o recomendaciones sobre ella, es obvio lo que se espera de ella. Se establecen objetivos claros de competitividad externa hacia los que debe orientarse la composición del portfollio productivo, o se domina en ellos o se es dominado por otros; se trata a continuación de escoger y aplicar el instrumental más eficiente.

PARTE II

RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES

### CAPITULO 3. JERARQUIA MUNDIAL E INTERDEPENDENCIA.

#### 3.A.- LA JERARQUIA MUNDIAL Y LA HEGEMONIA ESTADOUNIDENSE.

##### LA JERARQUIA : ¿ ORDEN NATURAL E INEVITABLE ?.

Advierte Lester Thurow (1984) que su país, Estados Unidos, está "perdiendo la carrera económica" (losing the economic race) Y agrega que, si continúan las tendencias actuales, Estados Unidos será otro país como Egipto, Grecia, Italia, Portugal, España e Inglaterra que en algún momento dominaron el mundo pero dejaron de hacerlo. La preocupación de Thurow es aceptada como normal y perfectamente comprensible para casi todo el mundo, los americanos en primer lugar, y por los europeos también, como gente que tiene algo que perder. Vivimos en un mundo en el que unos son más ricos y mandan más que otros, la jerarquía se acepta como algo dado. Se da por sentado la legitimidad del deseo del poderoso de seguir siéndolo, además del derecho del menos favorecido a escalar posiciones. Durante las dos décadas posteriores a la II Guerra Mundial la prosperidad económica generalizada entre las economías occidentales pareció fomentar un clima de colaboración internacional hacia un mundo menos desigual. La llegada de la crisis evidenciando problemas de exceso de capacidad, pero sobre todo la entrada en una nueva era tecnológica, con cambios estructurales acelera-

ha vuelto a cambiar el lenguaje que se oye en los países desarrollados. Ahora la economía es visualizada como una carrera que se libra entre ellos, con el estorbo adicional de un pelotón de países subdesarrollados empeñado en ir mordiendo en las actividades situadas a la cola tecnológica.

Si nos preguntamos cuál de las dos actitudes, la colaboracionista o la individualista competitiva, acaba pesando más en las relaciones internacionales tendremos que reconocer que la segunda influye más sobre la realidad y la primera sobre la retórica. La cuestión es muy compleja, y en los últimos años ha aumentado el interés hacia el estudio de los problemas de jerarquía, hegemonía y liderazgo internacional. Y los economistas están adoptando, quizá con cierta ligereza, esas líneas de análisis generadas desde la ciencia política.

La evidencia actual de una exacerbación de las rivalidades nacionales constituye en la valoración de Aglietta (1982) una refutación más de la teoría neoclásica. Recordemos que esta última supone que el crecimiento de las relaciones internacionales produce la disolución de la heterogeneidad espacial. Aglietta piensa que la supremacía de la dimensión nacional en el juego de interacciones entre países se opone a un resultado del tipo neoclásico. Es más, la historia no muestra tendencia alguna a largo plazo hacia la armonización mundial a través de la homogeneización de las economías nacionales. En ausencia de tendencias hacia la cooperación, sólo la existencia

de un poder hegemónico asegura la cohesión del sistema de naciones.

Junto a la hegemonía, la jerarquía entendida dinámicamente, sirve para reforzar la estabilidad de un sistema de naciones abiertas unas a otras, y bastante complejo. (Las tesis de Aglietta son, en términos generales, bastante representativas de la influencia que hoy tiene la teoría de la estabilidad hegemónica en los análisis económicos recientes). La jerarquía tiene, efectivamente, un sentido dinámico porque la hegemonía cambia de manos a lo largo de la historia y, en general se producen permutaciones en el orden jerárquico que ocupan las naciones.<sup>1</sup>

Una de las posibles definiciones de economía política internacional es la adoptada por Keohane (1984) en los siguientes términos :

"interacción recíproca y dinámica en las relaciones internacionales de los estados soberanos en la persecución de la riqueza y el poder." (p.18)

Las cantidades de riqueza y poder que cada nación posee se alteran continuamente así como la relación existente entre ambos elementos. La riqueza se entiende como todo aquello capaz de generar renta futura. El poder al que se refiere Keohane significa el control por parte de alguien, de las mentes y las acciones de otros, transportando el concepto al ámbito de los estados. El poder es algo sumamente complejo porque, de una

parte, requiere que el dominado ejerza su propio autocontrol con cierta autonomía; el poder directo, burdo, no es eficiente, se desgasta con rapidez. Por otra parte no hay un solo poder, absoluto y general; pueden coexistir varias dimensiones de poderes según el ámbito de las relaciones internacionales donde se proyecten.

Pero en cualquier caso riqueza y poder son complementarios. Uno y otro se apoyan mutuamente y ambos constituyen objetivos de los estados. Objetivos tanto más vitales cuanto más poderosa es la nación porque, según la percepción más compartida, es más fácil mantener una posición adquirida que escalarla desde abajo. Las advertencias de Thurow antes mencionadas van encaminadas a estimular acciones preventivas por parte del gobierno estadounidense, Coincidan o no en las medidas a tomar, otros muchos autores se muestran de acuerdo en que es prioritaria la atención a la jerarquía. Así en un dictamen de expertos solicitado por una comisión del Congreso estadounidense Zysman y Cohen (1982, p.57) manifiestan :

"The difficulty for U.S. policy is that trade struggle is not simply over the size of the pie, so that a growing pie can satisfy all appetites even if some shares are larger. It is at least on part a struggle over the relative position of different countries in the ever-changing system of international comparative advantage and division of labor, a question of which countries will most fully take advantage of the growth possibilities new industries represent. We are likely standing at an historical divide in which the fundamental structure of the economy will be altered. National positions at the end of that transition into the new world symbolized by telecommuni-

cations, automated production, microtechnology, and bio-technology will likely be enduring for generations. This creates a real irony. If America industrial power wanes, then the U.S. cannot act as the hegemon and sustain the rules of the open trading system. If America's competitive position erodes then industrial development abroad seems a serious domestic threat."

Es decir, si EEUU pierde la hegemonía, la calidad de país más poderoso, dejará de controlar las reglas de las relaciones internacionales y el desarrollo económico de los demás le será perjudicial. Aquí apuntan dos cuestiones; la primera, si el orden internacional patrocinado por Estados Unidos, la Pax Americana que se reclama liberal, está o no al servicio prioritario de Estados Unidos; la segunda es qué nivel de renta o qué ritmo de crecimiento de ésta son satisfactorios para un país. Dejaremos la primera cuestión para más adelante y pasaremos a tratar la segunda.

#### SATISFACCION SOCIAL Y JERARQUIA.

La percepción del grado de bienestar, medido en términos de renta per capita, tiene siempre un patrón relativo de medida. No existe un nivel de renta que sea satisfactorio en sí y al que se aspire. Los ciudadanos estadounidenses, al menos los blancos, están satisfechos con el nivel de riqueza y renta alcanzado por su país, porque ningún otro país, con peso internacional, les supera. Sólo la visión de un Japón lanzado a peligrosa velocidad ha tenido el efecto de convertir en insatisfactorio el crecimiento de su economía. Y, paralelamente, la

alarma surgida en el seno de los países europeos no se debe tanto al alto desempleo de los últimos años, y que no ha afectado a todos de igual manera, como a la inquietud ante una revolución tecnológica básicamente originada fuera de sus fronteras y que puede distanciarla de Estados Unidos y Japón. Esos factores externos convierten precisamente en irracional la política económica de estímulo directo del empleo.

Cuando la satisfacción económica sólo tiene una medición relativa, una aceleración en la tasa de crecimiento de un país o grupo de países provoca lógicamente reacciones de temor y desconfianza en los otros. Se rompe el anterior equilibrio inestable y probablemente aparecerán acciones, medidas y orientaciones que supongan un cambio de rumbo en algunos aspectos de la gestión de la economía. La formación de un clima de opinión económica favorable a primar, antes que nada, la productividad, la inversión en la producción de bienes comercializables, la eficiencia empresarial, etc. puede pensarse que responde al objetivo, no de mejorar tal o cual aspecto del bienestar de la colectividad, sino de participar en una auténtica carrera por el crecimiento relativo de la producción en un contexto tecnológico renovado.

Es interesante contrastar esta orientación puramente productivista que hoy predomina con la que llegó a prevalecer a finales de los sesenta y principios de los setenta cuando se discutía, tras los informes patrocinados por el Club de Roma, so-

bre la conveniencia de frenar el crecimiento económico de los países más desarrollados y considerar, en cambio, problemas como la calidad de la vida, el agotamiento de recursos o la desigualdad internacional. No resulta nada fácil explicar cómo puede haber tenido lugar un cambio de valores tan acusado en un espacio tan corto de tiempo, ya que ni siquiera se corresponde con un cambio de generación; los mismos individuos, que antes defendieron una cosa, defienden ahora la otra. En el párrafo anterior se ha sugerido que los diferenciales de renta percibidos y sobre todo sus variaciones, ejercen un poderoso efecto en la dinámica socioeconómica. Samuelson (1972) hace referencia a este hecho comentando que si las diferencias de renta ocasionan luchas de clase en el interior de un país, no debe extrañar que se den antagonismos entre países por razones equivalentes. Y Samuelson no está pensando en términos Norte-Sur, donde la magnitud de las diferencias económicas plantea el tema en coordenadas distintas, sino en términos de rivalidad entre países ricos. También Lindbeck (1978) traspone un concepto de matriz socioeconómica nacional inicialmente el de "efecto demostración", al ámbito internacional. Lindbeck afirma que aumenta el efecto demostración a nivel internacional tanto en la esfera del consumo privado como en el de la política económica.

No hay el menor ánimo, con lo dicho en los últimos párrafos, de entrar en el terreno teórico del comportamiento social, nacional o individual. La intención es mucho más modesta y limi-

tada a subrayar que existe de hecho una conciencia social muy sensible hacia el orden jerárquico y que, por la razón que sea, acaba imponiéndose la solución de buscar el mejor acomodo posible en dicha jerarquía antes que la de destruirla y perseguir la igualación.

Ser rico significa en realidad ser "más rico". El concepto de riqueza es, por lo menos en nuestra cultura, inseparable de la cuestión de jerarquía. En este hecho radica la simbiosis existente entre riqueza y poder, ambos son estados que se miden y definen en términos relativos, sobre el mismo conjunto de elementos (naciones) y a la larga se apoyan mutuamente sin llegar a confundirse. Cabe la posibilidad de que un país, en un momento dado, posea ambas cosas en grados distintos, o que los desplazamientos de riqueza no vayan automática y simultáneamente acompañados de desplazamientos de poder. Sin duda ello crea situaciones internacionales de desequilibrio e intranquilidad.

Hoy parece detectarse un cierto temor a tal desequilibrio, particularmente entre analistas estadounidenses (Seabury, 1984) Estados Unidos es evidentemente el país más poderoso de la Tierra y, por el momento, no aparecen otros candidatos capitalistas dispuestos a sustituirlo. Pero sí aparecen candidatos a desplazarlo de su puesto de más rico. Japón es obviamente el más claro de los candidatos. Después que la crisis económica parece haber neutralizado la tendencia ascendente de al-

gunos candidatos europeos.

Streeten (1984) llega incluso a decir que el mundo se ha vuelto esquizofrénico debido a la fragmentación del poder. Mientras el poder militar se mantiene íntegro en manos de Estados Unidos la potencia económica se distribuye entre varios. En este tipo de valoraciones subyace, como veremos, una aceptación poco matizada de la teoría de la estabilidad hegemónica.

#### NECESIDAD DE UN PODER HEGEMONICO. BIENES PUBLICOS INTERNACIONALES.

Los eventuales cambios en el vértice económico mundial preocupan a todos los países desarrollados aunque la perspectiva y la percepción sea distinta según se vea desde los Estados Unidos o desde otros países. O, mejor dicho, según se vea desde los intereses de los Estados Unidos o desde los intereses del conjunto de las economías capitalistas desarrolladas. El enfoque autocentrado de muchos análisis efectuados en Estados Unidos lleva a un confucionismo típico donde se amalgaman el futuro del orden económico internacional liberal con la condición de liderazgo estadounidense. Ello no ocurre, por supuesto, en los trabajos metodológicamente rigurosos sobre relaciones internacionales; pero es muy corriente cierto descuido equívoco en los análisis económicos orientados a alertar sobre desplazamientos del poder económico. Es más, en numerosas ocasiones se confunde orden liberal con orden capitalista (o "mun-

do libre" según un lenguaje típico); esta identificación no es, por supuesto, obvia. En teoría podría pensarse que el orden liberal puede funcionar con liderazgos alternativos, pero curiosamente esta circunstancia es poco tenida en cuenta dentro y fuera de Estados Unidos. Por otra parte puede haber capitalismo sin un régimen internacional liberal : capitalismo mercantilista.

Se ha dicho en muchas ocasiones que el orden internacional impuesto por el poderío estadounidense está totalmente al servicio de los intereses de dicho país. François Perroux llega a sugerir que el tal orden ha servido de mecanismo de explicación de la economía internacional. Qué duda cabe que los mismos economistas americanos aportan razones, involuntariamente, en favor de tal afirmación dado su tratamiento equívoco del tema, como hemos visto anteriormente, al establecer un vínculo funcional entre hegemonía estadounidense y orden liberal internacional. Y dado también que parecen menos convencidos de las virtudes de dicho régimen cuando parece que no garantiza lo suficiente un primer puesto para su país. También se ha señalado que la hegemonía estadounidense no ha sido seriamente cuestionada por los países avanzados europeos ni por Japón, lo cual puede interpretarse como que sus propios intereses no estaban en contradicción real con los mecanismos de dominación utilizados por Estados Unidos. El orden económico internacional ha sido cuestionado por los países menos industrializados del Tercer Mundo quienes, en muchos casos, han padecido inclu-

so la intervención política o militar sin beneficiarse económicamente del orden impuesto. No se pueden desde estas páginas tratar, ni siquiera rozar, los efectos de la inserción del Tercer Mundo, o del Sur, en el sistema global liderado por Estados Unidos, que es, no sólo económico sino político y militar. Basta con recordar que cuando Kindleberger y otros desarrollan la teoría del orden internacional como 'public good' no tienen suficientemente en cuenta que para un grupo determinado de países su teoría no tiene aplicación.<sup>2</sup> Ahora bien sí la tiene en el contexto del conjunto de países capitalistas más desarrollados en la medida en que también son consumidores del bien público producido gracias a la coordinación propiciada por el hegemon, las motivaciones egoístas de éste son irrelevantes.

La argumentación favorable a la existencia de un poder hegemónico insiste en que los asuntos internacionales están repletos de problemas del tipo del "dilema del prisionero", donde todos los participantes ganarían si se llevara a cabo una acción colectiva, pero donde cada uno de ellos individualmente tiene poderosos incentivos para sustraerse a la acción colectiva y convertirse en un 'free-rider'. Así en grupos grandes, sin coordinación obligatoria, los bienes públicos internacionales como pueden ser determinadas reglas de funcionamiento o instituciones económicas internacionales, tenderán a ser producidos en cantidades inferiores al óptimo ya que ninguno de los países querrá financiar algo que otros pueden disfrutar gratuita-

mente. Para salir del dilema es preciso que un participante esté en condiciones de imponer las reglas a los demás. Esta es, en esencia, la teoría de la estabilidad hegemónica (Putnam, 1984, p.6).

Kindleberger (1981) distingue entre los principios de dominación y liderazgo. El país dominante puede ordenar a los otros lo que tienen que hacer. El país líder tiene que convencer a los demás para que sigan una conducta determinada que quizá no adoptarían si realmente fueran independientes. Kindleberger sostiene que Estados Unidos pasó de la dominación al liderazgo hacia 1960, y también que está perdiendo este último papel en los ochenta sin que exista un candidato claro para sustituirlo. Este es, según él, un motivo importante de preocupación porque para que la economía mundial sea estable necesita de un poder estabilizador. Como quedó demostrado en los años transcurridos entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, cuando la hegemonía británica ya era historia pero todavía no se había impuesto la americana.

De acuerdo con la teoría de la estabilidad hegemónica, Gran Bretaña como país más adelantado tecnológicamente y como imperio económico y político cubrió la función de suministrar reglas de actuación desde mediados del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial. Durante los periodos de régimen internacional librecambista auspiciados por el Imperio Británico, los intercambios mundiales crecieron y se vivió una época de pros-

peridad y estabilidad ahora denominada Pax Britannica. Estados Unidos ha jugado un papel equivalente desde 1945 hasta hoy (o hasta 1971 según los autores), presidiendo el periodo correspondiente denominado Pax Americana.

Después de la II Guerra Mundial ninguno de los países aliados estaba en condiciones de situarse a la altura del poder estadounidense. Su dominio quedó formalizado en el tratado de Bretton Woods donde se establecieron las reglas de juego de la economía capitalista mundial. Wall Street reemplazó a la City de Londres como centro financiero mundial. El dólar se convirtió en la moneda del mundo. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial instalaron sus sedes junto a la Casa Blanca.

Según estiman los que proponen la teoría hegemónica, Estados Unidos garantizó durante años un clima de estabilidad económica mundial. Participó decisivamente en los acuerdos tendentes a fomentar el librecomercio. Financió el Plan Marshall; llevó inversión privada a muchos puntos del globo y la prosperidad en el exterior repercutió en el interior del poder hegemónico en forma de mayor demanda para sus productos y mayores beneficios para sus empresas.

No fue menos importante la expansión militar. A la II Guerra Mundial no siguió un desmantelamiento parecido al que tuvo lugar tras la Primera. La maquinaria militar ha servido tanto como

la económica o la política para neutralizar los movimientos insurgentes en las zonas marginadas del mundo y que pudieran resultar peligrosos para el orden liberal capitalista. La capacidad de coerción militar forma parte de las características que reúne el poder hegemónico o hegemon. Es una evidencia que nadie niega pero que unos justifican y otros no.

#### DEBILITAMIENTO DE LA HEGEMONIA ESTADOUNIDENSE.

Los poderes hegemónicos se caracterizan por la capacidad militar en que descansa su poder de persuasión económico y político. Cuando se mira sólo a los aspectos económicos se corre el riesgo de llegar a conclusiones sesgadas o falsas. En el propio Kindleberger se detecta cierta falta de precisión en este terreno. Así, cuando advierte que no hay una solución de recambio a la hegemonía estadounidense a veces tiende a buscar explicaciones poco convincentes, como, por ejemplo, la falta de sentido de responsabilidad ante la situación mundial por parte del resto de países ricos. Implícitamente, Kindleberger adscribe unas propiedades altruístas al liderazgo estadounidense, y a todos los liderazgos, que concuerdan poco o nada con la experiencia histórica. Pero hay otra explicación posible y probable : ningún otro país capitalista avanzado es una potencia militar como lo era Estados Unidos cuando sustituyó a la Gran Bretaña. Hasta el momento nada indica que la potencia militar estadounidense esté menguando y ello lleva a pensar que se exagera el grado de debilitamiento alcanzado por

la hegemonía estadounidense. Parece más real la pérdida de ventaja económica aunque quizá también aquí se exagera.<sup>3</sup> De todas formas en este último caso el tema puede ser que a Estados Unidos deje de interesarle practicar una política exterior liberal, en cuyo caso difícilmente puede ejercer la función de garante de un orden liberal. Más que un declive estadounidense comparable al británico puede pensarse, en las circunstancias actuales, en un orden internacional de liberalismo controlado o limitado igualmente encabezado por Estados Unidos y apoyado por otro grupo de países desarrollados.

Cuando se plantea el debilitamiento (relativo) del poder económico estadounidense suelen manejarse dos tipos de explicaciones : la primera remite a las causas internas, endógenas del país; entran en esta categoría las hipótesis del tipo de envejecimiento económico o esclerosis social que afectan a todas las sociedades a lo largo de la historia. El segundo orden de explicaciones es de carácter más descriptivo y se limita a poner de relieve la menor eficacia de determinadas prácticas e instituciones económicas estadounidenses respecto a otros países con mayor tasa de crecimiento. Aquí lo que cuenta es el contraste con el exterior y normalmente se proponen medidas correctoras, relativamente sencillas, de política económica. Esta es, naturalmente, una distinción exclusivamente analítica. En la práctica los problemas económicos se distinguen solamente por su índice de gravedad, o por la facilidad con que se pueden implementar medidas.

Entre las explicaciones que he llamado endógenas o que también podrían denominarse sistémicas figuran las tesis de Mancur Olson. Olson (1982) mantiene que cuando un sistema político-social-económico se mantiene estable y sin desequilibrios graves durante mucho tiempo, los grupos de intereses particulares se multiplican, arraigan y se van convirtiendo en un freno al crecimiento económico. Esclerosan la economía. El ejemplo típico es el Reino Unido, pero ya en Estados Unidos se dan los primeros síntomas según Olson. El contraste se encuentra en países como Japón y Alemania que fueron destruidos por la guerra, no sólo materialmente sino también políticamente. Así nacieron instituciones sociales nuevas donde los intereses creados no han tenido tiempo aún de enquistarse y repartirse el poder.

La explicación de Olson pertenece en sentido puro al primer grupo analítico que hemos mencionado. Olson niega explícitamente que la decadencia de una potencia económica, como su elevación, pueda interpretarse con una miríada de pequeños hechos o variables de carácter idiosincrático. Hay otras muchas versiones de la tesis basada en la rigidez social creciente provocada por la consolidación de los grupos de interés. En algunos casos esta línea de explicación, exclusivamente político-social, se combina con elementos tomados de la hipótesis del ciclo del producto. Así, en la formulación de Kindleberger (1978), la acción del ciclo del producto requería desplazar las actividades desde viejas a nuevas industrias,

pero cierta forma de fatiga socio-económica o "arterioesclerosis social" erosiona la capacidad de adaptación. Los grupos de interés predominantes, más antiguos y consolidados, están vinculados a las actividades maduras. Su influencia política es superior a la que está vinculada a actividades jóvenes, en crecimiento. De tal forma pueden entorpecer o impedir el transvase de recursos.

De un carácter menos general u objetivo, pero también institucional, es la explicación que da James Schlesinger (1980) al supuesto deterioro económico estadounidense. La opinión de Schlesinger es bastante representativa de las corrientes conservadoras o liberales. Se apoya en Schumpeter para denunciar la implantación de un clima social "hostil" a la libre empresa que se manifiesta en cosas como : a) el crecimiento de los servicios públicos suministrados por el gobierno; b) un sistema fiscal progresivo que con objeto de mejorar la distribución de la renta, reduce los incentivos a la inversión privada; c) imposición de reglamentaciones laborales, higiénicas, de seguridad para el trabajador y el entorno físico que encarecen los costes; d) relajación de la disciplina laboral; e) aumento incontrolado de los programas sociales aprobados por el Congreso; f) descuido del gobierno de la política exterior y en particular de las necesidades de defensa.

Por su parte, Samuelson, llamado a dar su opinión por el Joint Economic Committee del Congreso estadounidense en 1983, se mos-

tró pesimista sobre la capacidad del país de mantener su lugar en la cúspide. No concreta cuáles son las razones que le llevan a pensar así, sencillamente da a entender que Estados Unidos ha liquidado ya su periodo histórico de país más rico de la Tierra y debe acomodarse a posiciones más modestas. Así ha ocurrido siempre y es lo natural.

Sin embargo la mayoría de razones que se suelen presentar para argumentar el declive de la economía americana tienen un carácter más concreto. La Commission on Industrial Competitiveness adjunta a la Presidencia apunta 5 indicadores (Young,1985)

1. En los últimos años el crecimiento de la productividad ha sido menor en Estados Unidos que en el resto de sus principales socios comerciales (Japón, Korea, Francia, Alemania, Reino Unido).
2. La retribución real por hora ha permanecido prácticamente estancada desde 1973 en el sector empresarial.
3. La actividad manufacturera ha experimentado una pérdida de rentabilidad importante (desde el 12 % a principios de los sesenta al 4 % en 1983 en promedio, antes de los impuestos). Y la manufactura es la base de muchos servicios.
4. A lo largo de todo el siglo Estados Unidos ha mantenido una balanza comercial favorable pero desde 1971 se experimentan déficits crecientes (desde antes de la sobrevaloración del dólar).
5. Desde 1965, siete de diez actividades de alta tecnología han perdido cuota de mercado en favor de Japón.

La lista anterior es suficientemente representativa del tipo de datos y razones que se barajan. Además los autores europeos tienden a subrayar especialmente como indicador significativo del debilitamiento de la hegemonía estadounidense, el fin, en 1971, del sistema monetario internacional basado en el dólar.

Conviene tener en cuenta, no obstante, que el acuerdo casi unánime respecto del declive estadounidense está alterándose perceptiblemente en los últimos tiempos, después de los signos de recuperación de 1984 y 1985. Estados Unidos sigue teniendo una aplastante ventaja en investigación básica, dispone de una fuerza de trabajo cualificada mayor que la de cualquier otro país capitalista, un sistema financiero muy completo y flexible, un mercado interior grande y de altos índices de consumo y, todavía la mayor capacidad para la innovación genuína. Además el estado de alerta en que viven las esferas económicas, privadas y gubernamentales desde 1980 aproximadamente, parece que está dando frutos. (¿Podríamos llamarlo teoría del Sputnik ?).

#### ALGUNAS CONCLUSIONES.

Pese a que la situación internacional se encuentra en estado de flujo y todas las conjeturas que pueden hacerse sobre la evolución previsible son altamente arriesgadas, parece bastante cierto que la era de Pax Americana, en su sentido más es-

tricto, ha llegado a su fin. Al mismo tiempo, tampoco parece obvio que Estados Unidos vaya a ser despojado de su dorsal número uno a medio plazo. Están teniendo lugar, eso sí, cambios muy apreciables en las distancias relativas dentro de la jerarquía mundial con relación a veinte años atrás.

A lo largo de los años cincuenta y sesenta las economías europeas y japonesas sostuvieron ritmos muy altos de crecimiento que se tradujeron en el recorte de la aplastante superioridad técnica y económica en general del sistema económico estadounidense. Japón, por su parte, ha seguido reduciendo distancias durante el periodo de estancamiento general de los setenta. Pero no deben efectuarse extrapolaciones simples. No es lo mismo crecer siguiendo un camino ya abierto con tecnologías directamente aplicables, como han hecho los países que ocupan lugares secundarios, que tener que buscar, encontrar, experimentar con nuevas actividades. Por esa misma razón muchos piensan, y los americanos confían, que el diferencial de crecimiento entre las economías desarrolladas será menor en el futuro.

El que Estados Unidos sea número uno, pero menos, ha cambiado algunas cosas. Desde 1975 tiene lugar anualmente la denominada Cumbre de los Siete Grandes (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá). Las reuniones fueron promovidas inicialmente por el presidente francés Giscard y el canciller alemán Schmidt. Son un intento evidente de reconstituir las funciones que corresponderían al poder

estabilizador hegemónico. Sin embargo, todo parece indicar que se está bastante lejos de lograrlo. El principio del poder hegemónico es que al promover e imponer unas reglas de juego internacionales actúa en interés propio exclusivamente. El mecanismo se rompe cuando el elemento estabilizador no es uno sino múltiple. He aquí la transcripción de las palabras de un personaje importante (no identificado) asistente a las cumbres (Putnam, 1984, p.9) :

"You don't go to the summit with the idea of "making policy", or usually of reading any great conclusions about world economic problems. Every nation goes there, first of all, to explain its own problems, and secondly, to see how far it can get others to help it with its own problems. I doubt if many of us go there saying, "there is the central problem of world economic strategy. what measures should we all take to improve it ?" We are all convinced of the value of an international trading system, so there is some attempt to take the world view, but basically we are most concerned about our own domestic problem."

Puede pensarse que este testimonio da la razón a las visiones pesimistas como la de Kindleberger en cuanto a la capacidad del colectivo internacional para cooperar sin la autoridad de un poder hegemónico indiscutido, pero esa sería una conclusión muy superficial. Deben tenerse en cuenta otros factores :

a) las dificultades para seguir manteniendo un régimen internacional abierto, liberal pueden deberse más a los desplazamientos y cambios en la estructura económica internacional que al debilitamiento del poder hegemónico.(Keoane,1982)  
Con la estructura también habrán cambiado de alguna forma los intereses.

b) la hegemonía no tiene por qué ser una condición necesaria en todas las circunstancias reales, para la configuración de regímenes internacionales estables (Keoane, 1982). Tampoco es necesario abandonar el supuesto de que cada participante se mueve en función de su interés nacional exclusivamente.

c) Se puede distinguir como hace Keoane entre demandas internacionales de un régimen (reglas de juego y formas de control) o simplemente de acuerdos económicos "ad hoc". Ambos tipos de demanda pueden formarse desde una situación internacional caracterizada por la existencia de varias naciones independientes con niveles económicos relativamente próximos entre sí.

d) Las cumbres y otros contactos similares indican que hay interés entre los países capitalistas desarrollados por llegar a acuerdos económicos. La dificultad, y las diferencias, respecto a épocas históricas anteriores es que el consenso ya no se articula en torno a los principios del librecomercio, aunque éste permanezca como punto de referencia dada la vigencia de su status de lejano óptimo teórico; esto obliga a una aproximación detallada de los problemas de indudable complejidad y se dificultan los acuerdos (véase Strange, 1979, p.329)

### 3.B.- INTERDEPENDENCIA. RIVALIDAD.

#### AUMENTO DE LA INTERDEPENDENCIA ECONOMICA ENTRE LOS PAISES DESARROLLADOS.

El aumento de la interdependencia económica mundial constituye, quizás, uno de los dos fenómenos más trascendentales en la evolución económica que estamos viviendo. La otra circunstancia histórica es, claro está, la revolución tecnológica en marcha. Ambos desarrollos no son independientes uno de otro aunque las fuerzas con que interaccionan tampoco son simétricas. Es decir, el crecimiento de la interdependencia puede tener lugar sin la mediación de una revolución tecnológica, bastando un progreso científico normal, pero el empuje transformador de la revolución tecnológica pasa también por el reforzamiento y profundización de la interdependencia productiva, y en primer lugar la industrial.

Ocurre, entonces, que la interdependencia avanza con ciertas características de autonomía respecto de la voluntad de los políticos y gobiernos nacionales, vinculada a otro fenómeno de avance tecnológico que ya es imparable. Conviene tener en cuenta esta realidad porque la mayor interdependencia presenta aspectos positivos y negativos, afecta de forma desigual a los diferentes países y, por tanto, genera actitudes de resistencia en unos casos o desencadena estrategias agresivas de ajuste en otros.

En una primera aproximación los indicadores más utilizados para evaluar la interdependencia económica, y más concretamente productiva, son los de apertura al exterior. En el capítulo precedente aparece la información empírica pertinente y a él nos remitimos. Los cuadros 3.1, 3.2 y 3.3 añaden algunos datos sobre la evolución de la interdependencia industrial global y sectorial en los cinco países capitalistas más desarrollados en la década de los setenta. En todos ellos ha tenido lugar un aumento de las importaciones y exportaciones relativamente a la demanda y producción nacionales. En Estados Unidos se observa pérdida relativa de capacidad exportadora, justamente al contrario de Japón que eleva su parte de exportaciones sin compensarlo prácticamente con importaciones. Alemania en primer lugar y Francia a continuación muestran también su dinamismo exportador. El Reino Unido aparece como la economía más abierta pero con tendencia a importar más de lo que exporta, el problema estructural más grave que tienen los británicos según el diagnóstico del Cambridge Economic Policy Group\*. Se observan también destacadas diferencias en el comportamiento sectorial que comentaremos más adelante. \* (CEPG, 1980).

El comercio interno entre países industrializados ha sido la componente más dinámica del comercio mundial desde la Segunda Guerra Mundial y hasta principios de la década de los setenta. El crecimiento más intenso correspondió a los intercambios intraeuropeos, espoleados por la creación del Mercado Común. Las tendencias han variado desde 1973 aproximadamente. La crisis

mundial ha afectado más a Europa que a Estados Unidos y Japón. Estados Unidos ha perseverado en la línea de abandonar su autosuficiencia y las rentas japonesas son la preocupación número uno tanto de europeos como de norteamericanos.

CUADRO 3.1

Grado de apertura externa en 1985

Países	Exportaciones de bienes y servicios En % del PIB	Importaciones de bienes y servicios	PIB en 10 <sup>9</sup> Ecus
Alemania	34	30	815
Francia	25	25	675
Reino Unido	30	29	296
Estados Unidos	7	10	5170
Japón	15	12	1710

Fuente : Maillet y Rollet (1986)

Efectivamente el empuje exportador de Japón ha supuesto una auténtica convulsión para las economías de los países desarrollados. Un ejemplo ilustrativo es lo ocurrido en la industria automovilística, sector exportador más dinámico junto con el de maquinaria eléctrica. Pues bien, en 1977 la producción japonesa absorbía un 5.5 % del total del mercado estadounidense y un 3 % del europeo. En 1983 las cuotas de mercado habían alcanzado el 21 % y el 8.7 % respectivamente (Comisión Europea, 1984). Y eso que Estados Unidos había forzado un acuerdo de limitación voluntaria de exportaciones con Japón en 1981.

RELACIONES ENTRE IMPORTACION/DEMANDA Y EXPORTACION/PRODUCCION EN NUEVE SECTORES  
DE LOS CINCO PAISES MAS INDUSTRIALIZADOS, 1970.

Sectores	EE.UU.	Francia	Alemania	Reino Unido	Japón
<b>Materiales de construcción</b>					
I/D	3.4	12.7	9.0	17.5	0.4
E/P	2.5	11.7	9.7	22.0	4.1
<b>Metales y productos metálicos</b>					
I/D	5.8	20.1	15.7	23.6	2.7
E/P	4.4	17.1	17.8	19.8	8.1
<b>Textiles</b>					
I/D	7.3	10.3	18.1	16.3	2.1
E/P	1.9	16.6	11.7	20.3	12.4
<b>Equipo mecánico</b>					
I/D	5.2	28.0	14.8	21.9	4.0
E/P	12.8	26.6	32.7	40.2	8.6
<b>Equipo eléctrico</b>					
I/D	8.0	21.1	9.9	14.4	3.4
E/P	10.5	19.2	18.6	22.1	14.0
<b>Equipo de transportes</b>					
I/D	8.2	15.5	13.5	12.9	2.3
E/P	9.5	27.1	28.2	30.0	15.2
<b>Productos químicos</b>					
I/D	4.7	19.8	14.4	22.8	4.4
E/P	10.0	22.6	24.6	35.0	8.8
<b>Industria agroalimentaria</b>					
I/D	4.3	7.5	8.4	22.4	4.4
E/P	2.3	7.9	3.2	10.4	2.1
<b>Papel, madera y otros</b>					
I/D	5.7	12.7	10.8	25.5	2.6
E/P	3.7	8.7	7.1	10.8	4.2
<b>Total</b>					
I/D	5.9	15.6	12.9	20.6	3.1
E/P	6.4	16.7	17.7	23.3	8.7

E = Exportaciones; P = Producción; I = Importaciones; D = Demanda interna

RELACIONES ENTRE IMPORTACION/DEMANDA Y EXPORTACION/PRODUCCION EN NUEVE SECTORES DE LOS CINCO PAISES MAS INDUSTRIALIZADOS, 1978

Sectores	EE. UU.	Francia	Alemania	Reino Unido	Japón
<b>Materiales de construcción</b>					
I/D	5.6	15.3	10.9	88.4	0.6
E/P	3.5	15.0	11.8	90.5	4.4
<b>Metales y productos metálicos</b>					
I/D	9.1	24.3	16.4	22.5	1.9
E/P	3.9	24.6	24.1	17.6	10.1
<b>Textiles</b>					
I/D	14.5	21.0	32.5	31.0	6.0
E/P	4.2	20.9	21.2	28.9	8.2
<b>Equipo mecánico</b>					
I/D	11.1	31.9	17.8	40.5	3.3
E/P	19.3	37.7	36.7	53.6	19.0
<b>Equipo eléctrico</b>					
I/D	16.7	28.9	15.4	27.0	3.2
E/P	16.7	29.2	25.2	31.5	22.3
<b>Equipo de transportes</b>					
I/D	14.6	21.0	16.9	36.0	1.9
E/P	13.6	36.8	32.8	38.2	25.6
<b>Productos químicos</b>					
I/D	9.0	26.1	18.4	34.2	4.2
E/P	13.6	29.9	27.8	47.9	7.9
<b>Industria agroalimentaria</b>					
I/D	5.7	11.0	9.7	18.6	5.5
E/P	4.6	11.4	6.7	12.9	1.0
<b>Papel, madera y otros</b>					
I/D	8.5	16.5	13.1	30.1	3.3
E/P	5.0	11.7	10.6	14.4	3.5
<b>Total</b>					
I/D	10.4	20.7	16.3	30.3	3.3
E/P	9.4	23.6	23.1	31.6	11.7

E = Exportaciones, P = Producción, I = Importaciones, D = Demanda interna

## AUMENTO DE LA COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL DESDE LA PERIFERIA.

La década de los setenta también ha dado paso a una presencia creciente de algunos países subdesarrollados con la producción industrial mundial. Los datos básicos sobre la evolución de su participación en el comercio mundial se encuentran igualmente en el capítulo anterior. Además el cuadro 3.4 (Balassa, 1984) muestra el crecimiento de las importaciones y exportaciones de manufacturas entre países industrializados y países subdesarrollados para diversos periodos y el crecimiento de la producción bruta. La última columna indica la elasticidad aparente de la demanda de importaciones, procedente de países subdesarrollados, de los países industrializados. La distribución de datos distingue entre países subdesarrollados exportadores y no exportadores de petróleo, cosa necesaria dadas las características especiales que tiene el comercio con los primeros. No establece diferencias con el resto del grupo de países subdesarrollados, aunque debe tenerse en cuenta que las hay y que el despegue industrial afecta a un número relativamente reducido entre ellos; básicamente los llamados países de reciente industrialización (newly industrialising countries).

En el periodo 1963-1973 las importaciones de los países industrializados crecieron más rápidamente (16.5 %) que sus exportaciones (8.2 %). La tendencia se invierte en el periodo siguiente 1973-1981 donde los crecimientos respectivos son del 9.5 % Y 11.7 %. Sin embargo lo interesante es que el índice

CAMBIOS EN EL VOLUMEN DE COMERCIO DE MANUFACTURAS ENTRE PAISES INDUSTRIALIZADOS Y PAISES EN DESARROLLO Y EN EL PRODUCTO NACIONAL BRUTO DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS.

	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		P.I.B. %	Elasticidad Renta Aparente %
	O.P.E.P.	No miembros O.P.E.P.	Todos los países en desarrollo	Todos los países en desarrollo	Todos los países en desarrollo		
1963-1973	-	-	8.2	16.5	4.6	3.6	
Países industriales							
1973-1978							
Estados Unidos	23.7	6.3	10.6	11.1	2.5	4.4	
Canadá	33.7	8.8	16.5	6.8	3.4	2.0	
C.E.E.	23.3	6.2	12.5	12.1	2.1	5.8	
F.F.T.A.	23.8	5.4	10.7	8.4	1.5	5.6	
Japón	26.4	9.9	14.2	3.0	3.6	0.8	
Países industrializados	24.2	7.2	12.5	10.2	2.5	4.1	
1978-1981							
Estados Unidos	-1.3	10.6	6.9	10.5	1.6	6.6	
Canadá	2.5	13.9	8.2	13.6	2.0	6.8	
C.E.E.	7.8	7.9	7.9	5.3	1.4	3.8	
F.F.T.A.	8.5	6.8	7.5	8.6	2.6	3.3	
Japón	10.3	7.9	8.8	6.6	4.1	1.6	
Países industrializados	6.9	9.5	8.3	8.4	2.0	4.2	
1973-1981							
Estados Unidos	13.7	7.9	9.2	10.8	2.2	4.9	
Canadá	21.0	10.7	13.3	9.3	2.9	3.2	
C.E.E.	17.2	6.8	10.8	9.5	1.8	5.3	
F.F.T.A.	17.8	5.9	9.5	8.5	1.9	4.5	
Japón	20.1	9.1	12.1	4.3	3.8	1.1	
Países industrializados	17.4	7.1	11.7	9.5	2.3	4.1	

Nota : La elasticidad-renta aparente se define como la relación entre la tasa media de crecimiento anual de las importaciones y el P.I.B. La expresión elasticidad-renta aparente se usa para subrayar que esta medida no tiene en cuenta los efectos de los cambios de los precios relativos sobre el volumen de las importaciones Tampoco incorpora los efectos que sobre las importaciones tienen la tasa de crecimiento de la población y la tasa de aumento de la renta per cápita.

La C.F.E. incluye 10 países.

Fuente : Balassa (1984) a

de elasticidad-renta aparente aumenta en promedio de un periodo a otro desde el 3.6 % al 4.1 %, a pesar de que el crecimiento del P.I.B. es menor; lo cual puede interpretarse como una elevación de la dependencia de los países ricos respecto de las manufacturas de los países subdesarrollados. Como de costumbre Japón destaca por su aversión a las importaciones.

Aunque no figuran en el cuadro 3.4 también se han calculado las elasticidades-renta aparentes de los países subdesarrollados respecto a las importaciones de manufacturas de los desarrollados. El índice fue del 1.3 % en promedio anual durante el periodo 1963-1973 para todos los países subdesarrollados, aumentó al 2.4 en 1973-1978 y permaneció en ese mismo valor en 1978-81. Contrariamente a lo que podría pensarse, la elasticidad renta aparente para las importaciones de manufacturas es menor en los países subdesarrollados que en los industrializados, pero ha crecido en el tiempo.

Los países subdesarrollados han significado un mercado de exportación en expansión para las manufacturas de los países desarrollados que en conjunto destinaron a ellos el 37.4 % de sus exportaciones de manufacturas en 1973, el 47.4 % en 1978 y el 49 % en 1981. Paralelamente, de las importaciones de manufacturas al grupo de países desarrollados, procedían de países subdesarrollados el 19.7 % en 1973, el 24.4 en 1978 y el 25.5 en 1981 (Cuadro 3.5).

COMERCIO POR GRUPOS DE PRODUCTOS INDUSTRIALES ENTRE LOS PAISES EN DESARROLLO Y LOS INDUSTRIALIZADOS.

	1973			1978			1981		
	$X_{LDC}/X$	$X_{LDC}/P$	$M_{LDC}/M$	$X_{LDC}/X$	$X_{LDC}/P$	$M_{LDC}/M$	$X_{LDC}/X$	$X_{LDC}/P$	$M_{LDC}/M$
Hierro y acero	41.0	3.5	10.7	44.8	5.0	11.6	49.7	6.5	16.1
Químicos	42.2	3.4	11.2	45.5	4.6	12.1	47.5	4.9	13.7
Otras semimanufacturas	36.7	1.1	34.0	50.7	2.5	38.1	53.0	3.0	34.8
Productos ingeniería	36.6	3.7	9.9	48.2	7.0	15.1	48.9	8.7	16.2
Textiles	43.0	2.8	39.8	49.3	3.6	45.8	52.6	5.0	45.2
Prendas de vestir	28.7	0.9	63.3	40.8	1.7	69.1	46.5	2.6	73.8
Otros bienes consumo	26.2	1.2	27.7	41.2	2.3	37.0	46.2	3.3	44.4
Total manufacturas	37.4	2.9	19.7	47.4	5.2	24.4	49.0	6.4	25.5

	1973-78			1978-81			1973-81		
	$\Delta X_{LDC}/\Delta X$	$\Delta X_{LDC}/\Delta P$	$\Delta M_{LDC}/\Delta M$	$\Delta X_{LDC}/\Delta X$	$\Delta X_{LDC}/\Delta P$	$\Delta M_{LDC}/\Delta M$	$\Delta X_{LDC}/\Delta X$	$\Delta X_{LDC}/\Delta P$	$\Delta M_{LDC}/\Delta M$
Hierro y acero	47.6	7.3	11.5	64.8	17.5	25.4	54.3	10.0	18.9
Químicos	47.8	5.9	12.7	51.9	5.8	15.8	49.7	5.8	14.3
Otras semimanufacturas	61.5	6.5	42.3	58.0	5.2	22.0	60.0	5.9	35.3
Productos ingeniería	55.7	11.2	19.0	50.4	15.9	18.0	53.4	12.8	18.5
Textiles	59.7	5.6	49.1	61.7	17.2	45.0	60.7	8.7	48.0
Prendas de vestir	50.0	3.2	73.3	56.3	12.2	84.5	53.1	5.2	77.8
Otros bienes consumo	53.2	3.6	43.4	54.9	7.8	63.6	54.1	4.9	51.9
Total manufacturas	54.4	8.5	28.6	52.5	11.3	27.2	53.6	9.5	27.7

Notas : X = Exportaciones; M = Importaciones; P = Producción; C = Consumo (P+M-X), LDC = Países en desarrollo  
 La definición de bienes manufacturados utilizada corresponde a la empleada en las estadísticas de comercio (SITC clases 5 a 8 excepto 68). Para 1981 las cifras se han estimado en base a información incompleta.  
 Las exportaciones e importaciones totales de los países industrializados excluyen el comercio intrarregional en el seno de la EFTA, CEE y EE.UU.-Canadá.

El Cuadro 3.5 muestra la evolución de la distribución por grupos de productos del comercio entre países desarrollados y países subdesarrollados. Los países subdesarrollados han absorbido una parte creciente de las exportaciones de manufacturas de todos los grupos de productos de los países desarrollados y una parte creciente también de su producción total. A su vez adquieren una participación mayor en las importaciones de los países desarrollados, particularmente importante en prendas de vestir (73.8 % en 1981), textiles y otros bienes de consumo.

Los países desarrollados en general viven una era de penuria de empleo y asisten al desarrollo industrial del Tercer Mundo con una mezcla de agrado (son mercados en expansión) y temor (compiten en actividades intensivas en trabajo o de producciones de gran consumo). Por ejemplo, la competencia de los países subdesarrollados en el sector textil y confección de prendas de vestir ha llegado a ser devastadora en el Reino Unido y en todas partes se ha dejado sentir a pesar de que el establecimiento del acuerdo Multifibras ha impedido que la competencia textil obrara todos sus efectos. Hay temor a la presión futura de los países de reciente industrialización, a que ésta se agrave pero hasta ahora sus mercados y los del resto de países parecen haber contribuido al aumento neto de empleos en los países industrializados. Esa es la estimación reflejada en el cuadro 3.6. Los países industrializados ganaron 701 mil puestos de trabajo en 1973, 1439 en 1978 y 1474 en 1981.

EFFECTOS SOBRE EL EMPLEO DEL COMERCIO DE BIENES MANUFACTURADOS CON LOS PAISES EN DESARROLLO.

Miles de puestos de trabajo

	Estados Unidos			Canadá			C.E.E.			E.F.T.A.			Japón			Países industrializados		
	1973	1978	1981	1973	1978	1981	1973	1978	1981	1973	1978	1981	1973	1978	1981	1973	1978	1981
Hierro y acero	7	3	3	1	1	1	33	57	54	2	3	3	54	75	74	97	139	135
Químicos	32	56	68	1	2	2	63	92	91	8	12	12	19	28	23	123	190	196
Otras semimanufacturas	-8	-9	0	2	3	4	9	27	35	6	18	15	-2	13	20	7	52	74
Productos de ingeniería	118	239	286	8	14	15	302	622	533	48	86	79	149	351	368	625	1312	1301
Máquinas para empresas especializadas	47	129	155	2	3	4	131	258	222	15	28	28	45	99	105	240	517	514
Equipos de telecomunicaciones y oficinas	4	-6	-14	2	1	0	19	32	27	6	8	7	12	27	31	43	62	51
Vehículos terrestres a motor	10	19	19	1	4	4	25	42	47	1	3	4	11	32	38	48	100	112
Otro equipo y maquinaria	70	119	147	4	8	9	121	283	255	16	35	32	56	145	127	267	590	570
Electrodomésticos	-13	-22	-21	-1	-2	-2	6	7	2	10	12	8	25	48	67	27	43	54
Textiles	-9	-3	1	-3	-2	-2	4	1	7	0	2	3	36	37	45	28	35	54
Prendas vestir	-72	-134	-138	-8	-12	-12	-53	-92	-94	-9	-16	-17	-21	-25	-22	-163	-279	-283
Otros bienes consumo	-37	-71	-78	-3	-5	-7	20	56	64	1	1	3	3	9	15	-16	-10	-3
Total manufacturas	31	81	143	-2	-1	1	378	763	710	56	106	98	238	488	523	701	1439	1474

Fuente : Balassa, 1984a

La emergencia de los nuevos competidores industriales no ha interferido realmente en el crecimiento de los países desarrollados. Su peso es todavía pequeño : las importaciones de manufacturas de los países subdesarrollados suponían un 2 % del consumo total de las mismas en los países ricos. Más trascendente, están siendo los desplazamientos en las ventajas comparativas que provocan, y por tanto, sus efectos en la estructura industrial de los países desarrollados. De acuerdo con el ciclo del producto la ventaja comparativa se desplaza hacia los países subdesarrollados a medida que la tecnología productiva se vulgariza y disminuyen los requerimientos de trabajo cualificado. Así está ocurriendo con el textil, confección, madera, cuero y calzado, metales no férreos, caucho y plásticos industriales así como en algunas categorías de aparatos eléctricos.

No se puede dar por seguro que todos o la mayoría de sectores productivos maduros vayan a sucumbir ante la competencia de países con bajos costes salariales. Muchos estudios están de acuerdo en que hay un amplio campo de aplicación de nuevas tecnologías en los procesos productivos de bienes tradicionales. Los países desarrollados confían retener una buena parte de tales actividades (y con ellas los tan deseados puestos de trabajo) promoviendo la inversión en racionalización, modernización, mecanización y también o alternativamente, concentrando sus esfuerzos en gamas de productos de alta calidad y donde el diseño cuenta. La experiencia indica que en los casos caracterizados por una demanda con alta elasticidad-renta y baja

elasticidad-precio, los países desarrollados pueden neutralizar la ventaja de costes salariales de los países subdesarrollados.

En conjunto se tiene la impresión (dada la fluidez actual de la economía internacional) de que el empleo en los países industrializados va a depender esencialmente de si los aumentos en productividad son compensados con la multiplicación de actividades y mucho menos de la competencia de los países subdesarrollados. Es más, una parte sustancial de esta última se deriva de las empresas multinacionales con base en los países desarrollados.

#### EXPANSION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES E INTERDEPENDENCIA.

Las empresas multinacionales protagonizan lo que conocemos como proceso de internacionalización de la producción que se ha desarrollado paralelamente al de interdependencia. Ambos están vinculados aunque de ningún modo pueden identificarse. El fenómeno de la internacionalización ha ocupado la atención de los economistas con anterioridad en el tiempo. En los últimos años de la década de los sesenta y primeros de los setenta hicieron su aparición numerosos trabajos ocupándose de los efectos que la actividad de las empresas multinacionales estaba teniendo, y podría tener previsiblemente, en la estructura productiva mundial en la división internacional del trabajo así como en la capacidad de control nacional sobre la estruc-

tura interna. Sin que medie una justificación explícita, el fenómeno de la interdependencia, que hoy ha reemplazado al de internacionalización como objeto preferido de análisis, se suele enfocar prescindiendo bastante de la existencia de firmas transnacionales.

Puede ser que todo ello tenga que ver con la orientación radical y crítica del capitalismo que tenía una gran parte de los trabajos existentes sobre la internacionalización, relacionados en general con los problemas del subdesarrollo. El tratamiento actual de la interdependencia se realiza en el seno de la economía liberal y desde la perspectiva de los países del Norte. Pero no se trata exclusivamente de un problema de enfoque ideológico, hay cuestiones objetivas y reales. Para los países subdesarrollados en general la inversión de las multinacionales tiene un peso relativo importante dado el pequeño tamaño de su industria. En los países industrializados las cosas son sensiblemente diferentes; la inversión interna es la principal fuente de acumulación y, en mayor o menor grado, hay interpenetración en las inversiones externas a través de sus respectivas multinacionales.

De todas formas la importancia de las multinacionales difiere bastante de un país subdesarrollado a otro y, justamente, su papel mengua en aquellos cuyo crecimiento industrial ha sido más espectacular. Los llamados "cuatro tigres asiáticos" Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur están usando plenamente las nue-

vas tecnologías en la edificación de su potencia exportadora. Algunos prevén que en un futuro ya próximo se adelantarán a Europa en la industria electrónica. Pues bien, contrariamente a la idea más general, tales resultados se han obtenido gracias a las políticas gubernamentales, teniendo las compañías multinacionales un papel muy secundario, con la excepción de la ciudad-estado de Singapur. El 74 % de las exportaciones de Hong Kong y el 75 % de las exportaciones coreanas proceden de empresas locales no filiales de ninguna multinacional (Castells, 1986, p,31 y 32).

El proceso de internacionalización cuyo vehículo son las firmas multinacionales, tiene efectos distintos según sea el grado de desarrollo del país. Utilizando terminología de Dunning(1984), da lugar a interdependencia vertical entre Norte y Sur, lo que provoca un comercio intersectorial, y a interdependencia horizontal en las relaciones Norte-Norte, caracterizada por un flujo de comercio intrasectorial.

Ahora bien, es probable, como también apunta Dunning (1983), que a lo largo de los últimos diez o quince años las empresas multinacionales hayan perdido influencia en la configuración de las relaciones internacionales a través de la transferencia de tecnología por ellas efectuada. Por una parte parece cierto que los gobiernos han logrado conducir con mayor eficacia las actividades multinacionales en la línea de sus intereses nacionales. Mucho más determinantes son, sin embargo, en opi-

nión de Dunning, otra serie de cambios acaecidos durante el periodo. En primer lugar la aceleración en la innovación tecnológica y su diseminación. En los países más industrializados ha concluido casi el proceso de 'catching up' y son capaces de generar sus propias innovaciones.

En segundo lugar, las fuentes de información comercial se han perfeccionado considerablemente. Los productos antes controlados por las multinacionales se han estandarizado. Hay un mercado tecnológico donde los países subdesarrollados pueden acudir directamente. Ello ha mejorado la capacidad negociadora de los gobiernos respecto de las empresas multinacionales. Ya no se depende tanto de la inversión extranjera directa para elevar la productividad industrial; se pueden firmar acuerdos de asistencia técnica, contratar servicios de gestión o adquirir plantas llaves en mano, etc. En suma, la interdependencia progresa más independientemente de las empresas transnacionales.

Al discutir, en definitiva, sobre la interdependencia económica de los países industrializados, varios factores se agregan para cambiar la importancia de las multinacionales en cuanto a "poderes" económicos. El tamaño de las economías y de las empresas respectivas impide que se anule el mecanismo competitivo, aunque sea oligopolista; las propias multinacionales se ven sometidas a los mecanismos de competencia ya que su número ha aumentado y se ha diversificado su origen nacional (Cuadro 3.7) Y, sobre todo, la rapidez con que se produce la revo-

CUADRO 3.7

PARTICIPACION RELATIVA EN % de VARIOS PAISES INDUSTRIALIZADOS  
EN EL STOCK MUNDIAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS.

	1967	1973	1980
Estados Unidos	54	51	40
Reino Unido	17	14	14
Alemania	3	6	9
Japón	1	5	8
Suiza	5	6	7
Francia	6	4	5
Canadá	4	4	4
Holanda	2	3	4
Valor en miles de millones de \$ corrientes	105	200	520

Fuente : CEPIL, 1982, p.108.

lución tecnológica sustrae capacidad de control sobre la misma a unas empresas que durante un largo periodo han sido un mecanismo fundamental de transmisión geográfica de procesos productivos, pero cuyas operaciones requieren un ritmo más lento del que hoy caracteriza a la tecnología.

Este enfoque difiere sustancialmente del que defiende Destanne de Bernis (1981), de estilo muy francés, pero que podemos considerar bastante representativo de una posición de izquierdas a la que, en su momento, ayudó a cohesionar el trabajo de Hymer (1982). Para Destanne de Bernis la actividad de las firmas transnacionales puede suponer la ruptura de la matriz interindustrial tradicional en cada país y la imposibilidad de lograr una acumulación nacional autónoma. Ello es así porque las empresas transnacionales instauran una coherencia productiva y organizativa que es interna a ellas y está en función de sus objetivos privados, mientras que, simultáneamente destruyen esa coherencia de las economías nacionales en las que operan. La posibilidad técnica de segmentar los procesos productivos, entre otras cosas, permite que así sea. Esta es una apreciación correcta, y compartida por Dunning, y la dificultad principal está en evaluar el grado de influencia sobre la configuración de las estructuras productivas que tienen las multinacionales, muy alta según Destanne de Bernis, desconocida según Dunning quien opina, además, que probablemente varía mucho según sectores y países.

## ALGUNOS PROBLEMAS ASOCIADOS A LA MAYOR INTERDEPENDENCIA.

Pérdida de eficacia de algunas medidas de política económica.

Una derivación básica del fenómeno que estamos viendo es la fuente de conflictos y contradicciones que aparece cuando, por un lado, aumenta la interdependencia económica mundial, y por otro lado, todos los países se presentan como unidades soberanas con intereses propios (Putnam, 1984,p.3). Si cada país intenta volver a ganar control sobre sus propios destinos erigiendo barreras proteccionistas, se arriesga a perder las ventajas que se derivan de la integración de mercados. Aquí hay un problema político internacional evidente del que existe clara conciencia independientemente de la postura ideológica. También está meridianamente claro que no es un problema vinculado a la crisis económica mundial reciente, aunque ésta haya colaborado en hacerlo aparecer en toda su dimensión, sino una cuestión de la máxima transcendencia futura.

Desde la izquierda académica se plantea así:el proceso de acumulación mundial, particularmente desde 1945, ha desembocado en una economía transnacional, en el sentido de que los flujos económicos no sólo atraviesan masivamente las naciones sino que superan, imponen su movimiento sobre el funcionamiento de las bases nacionales (Dockes y Rosier, 1981). El área de formación del valor de las mercancías no es ya la nación, prosiguen los autores, pero subsisten los Estados-Naciones, cuyas

políticas económicas se vuelven cada día más inoperantes. La política económica en sentido tradicional, particularmente la política monetaria, no permite asegurar la regulación de la acumulación y todavía no se vislumbra la formación de un mecanismo de regulación supranacional.

Como ya se ha dicho, no hay diferencias esenciales en el diagnóstico del problema entre corrientes de pensamiento diversas. Las diferencias aparecen más en las proyecciones que se realizan y en las preferencias que implícita o explícitamente les acompañan así como en las dosis de voluntarismo vertidas en ellas. A lo largo de estas páginas se está sugiriendo que el renovado interés hacia la política industrial en los países desarrollados refleja precisamente la necesidad de acudir a medidas con efectos directos sobre el sistema productivo dada la debilidad de las medidas coyunturales indirectas o generales frente a la potencia de las fuerzas a escala planetaria, que inciden sobre las condiciones de la producción.

Son particularmente iluminadores de la anterior problemática unos autores a los que este trabajo se remite con frecuencia. Zysman y Cohen (1983) insisten siempre en que persistirá un conflicto internacional a largo plazo en materia comercial cuya razón de ser está en qué países van a lograr crear ventajas comerciales en las industrias con crecimiento futuro, cuáles van a lograr defender el empleo durante la transición y cuáles van a quedar instalados en las industrias tradicionales. En

consecuencia, en un mundo de economías politizadas donde los gobiernos influyen en la estructura productiva, un país liberal con gobierno pasivo puede encontrarse en desventaja. El hecho de que los autores se preocupen exclusivamente por la economía norteamericana no disminuye el interés (por la claridad casi cierta con que se expresan) del marco de sus análisis.

El carácter tan general de la crisis económica internacional de los setenta y el mismo hecho de la interdependencia, ha hecho brotar especulaciones sobre el aumento de la sincronización de las fluctuaciones en los países más desarrollados. Los estudios empíricos plantean un problema típico de observación, según sea la longitud del periodo que se toma como unidad de referencia, la medida de la sincronización variará. En coyunturas muy cortas probablemente no se detectarán sincronizaciones significativas entre fluctuaciones en varios países. Tomando grandes periodos es evidente que existe correlación internacional de las grandes ondas. Mac Ewan (1984) intenta obtener una información más afinada sobre si existen aumentos en la correlación de las fluctuaciones de la producción en los últimos años. Sus conclusiones son que hay efectivamente un aumento en tal correlación pero que es anterior a 1973 y no se ha acentuado recientemente. La sincronización es mayor entre Estados Unidos y Japón y entre estos dos países y Europa que entre los países europeos. Aunque la mayor sincronización parece consecuencia de la también mayor integración económica,

ésta no debe medirse por la variación en los niveles de comercio exterior porque la correlación entre sincronización-comercio es menor que con respecto a otras variables. Tampoco queda claro que la mayor integración económica se deba al movimiento de inversiones directas ocasionado por las multinacionales. Mac Ewan favorece la hipótesis de que los elementos que más contribuyen a la sincronización son los movimientos financieros y cierta aproximación en el tipo de políticas económicas seguidas por los principales gobiernos. Esto último, según Mac Ewan, agudizará los conflictos entre países al haberse debilitado la hegemonía estadounidense que servía para garantizar cierta compatibilidad en las acciones de los gobiernos.

#### Capacidad excedentaria y búsqueda de mercados.

Los países industrializados europeos y Estados Unidos se han enfrentado en la década de los setenta a un problema de exceso de capacidad en diversos sectores. Generalmente se trata de sectores tradicionales o maduros; los casos más sobresalientes han sido textil, siderometalúrgico y construcción naval. En todos ellos han acabado emprendiéndose medidas coordinadas de reducción de capacidad y adaptación de la producción a escala europea. Con menor gravedad otros sectores han visto o siguen viendo peligrar la demanda dirigida a sus productos. La industria automovilística americana, antes todo un símbolo, está siendo severamente amenazada y lo mismo ha ocurrido con otras actividades precisamente tradicionales como la televisión

en color o los semiconductores. Aunque normalmente el concepto de exceso de capacidad 'surplus capacity' se usa en relación con actividades de antigua implantación que entran en crisis en varios países al mismo tiempo.

Strange y Tooze (1981) definen el exceso de capacidad como una situación en la que la demanda es insuficiente para absorber la producción, a precios suficientemente altos para mantener el empleo y la rentabilidad de todas las empresas del sector. Reconocen, no obstante, que no siempre es fácil medir la capacidad excedentaria, o distinguir tal situación de otra de costes productivos inadecuados.

Es fácil estar de acuerdo con ambos autores en que la cuestión interesante es cuáles son las causas de la existencia de exceso de capacidad. Está por una parte la interpretación liberal ortodoxa, que achaca a la rigidez de la economía, provocada por las medidas intervencionistas del gobierno, la formación de desajustes entre oferta y demanda y la asignación errónea de recursos. Según esta versión, con un mercado funcionando sin trabas no se llegaría a excesos de capacidad crónicos o persistentes. En el otro extremo tenemos la interpretación marxista de Baran y Sweezy, quienes ven el origen de los problemas en la naturaleza misma del sistema capitalista que no puede generar suficiente demanda efectiva para toda su capacidad de producción debido a las relaciones de producción en que se basa; en general, apoyan la idea de que la crisis de los seten-

ta ha tenido lugar tras un largo periodo de crecimiento conducente a una sobreacumulación de capital que finalmente resulta imposible valorizar.

En esta interpretación las situaciones de exceso de capacidad formarían parte del proceso normal de desenvolvimiento capitalista y se resolverían, también normalmente, gracias a las crisis, variando sus características concretas en consonancia con los cambios históricos.

La noción de exceso de capacidad en el sentido de problema sistémico de sobreacumulación es, en opinión de Diebold (1981), de utilización netamente europea. En Estados Unidos tiene un sentido más microeconómico y sectorial, sin connotaciones globales. Pero siempre hay excepciones. Bienefeld (1981) expone un modelo de la formación de exceso de capacidad basado en la dinámica de ondas largas de tipo Kondratieff. El modelo fue desarrollado hacia 1978 en la Sloane School of Management del M.I.T. La onda larga se asocia a la aparición de un desequilibrio entre stock de capital, nivel de producción, masa de beneficios y nivel de demanda efectiva. Desequilibrio que nace del propio mecanismo de mercado; hipótesis en la que los autores del modelo se reconocen próximos a las concepciones marxianas.

El resto del modelo sigue muy de cerca, por lo demás, un esquema típicamente marxista. El proceso de generación de la onda

larga implica finalmente sobreacumulación en los sectores productores de capital que crecen más allá de la tasa de equilibrio a largo plazo. Es decir, se instala más capital del nivel justificado por su productividad marginal. Finalmente la sobreexpansión termina en una gran depresión en la que el exceso de capital instalado se deprecia o destruye hasta que puede comenzar un nuevo ciclo de acumulación.

Los modelos de gran dinámica de inspiración marxista o próximos, como el expuesto por Bienefield, son los que mejor han logrado representar y explicar nuestra experiencia económica histórica. Hoy, sin embargo, se nota cierta insuficiencia conceptual en ellos para dar cuenta del fenómeno de cambio que estamos viviendo cuya complejidad parece desbordar el marco de las teorías de las ondas largas. Claro está que la sensación de complejidad puede ser debida a la inmediatez con que lo vivimos. El estar sumergidos en él. En los años treinta los economistas de la época, incluido Keynes, se mostraban persuadidos de estar asistiendo a una transformación socio-económica de tales proporciones que la evidencia posterior, con ser realmente diferente, nos hace sonreír ante el dramatismo de sus pronósticos.

La teoría en términos de exceso de capacidad que hoy se baraja tiene el interés teórico de apelar a las nociones de grandes ciclos de acumulación (teorías generales) pero debe referirse simultáneamente al contexto actual de división internacional

del trabajo que es único y particular. El nexo entre ambos aspectos no resulta fácil de establecer.

Como la realidad es indiferente a los progresos de los economistas en sus síntesis teóricas, los hechos son que el exceso de capacidad evidenciado en los años setenta ha agudizado los conflictos entre países relacionados con la distribución mundial de la producción. Para cada país los costes de racionalización y eliminación de capacidad excedentaria son muy altos en términos de empleo y de capital invertido. La reacción más inmediata es tratar de trasladar a otros países la mayor parte de los ajustes de producción por medio de la protección de la propia. Como dice Susan Strange (1979) resulta difícil llegar a acuerdos internacionales de repartos de mercado cuando la demanda es débil y los grupos de presión autóctonos respectivos piden ayuda, así que cada vez se sigue más la estrategia comercial del "cada uno a lo suyo y al último que se lo lleve el diablo". La otra conclusión de Strange de que tal estado de cosas se explica porque los gobiernos favorecen el objetivo del bienestar antes que el de eficiencia, es mucho más discutible; pero como tiene que ver con el debate sobre los beneficios del proteccionismo o del librecambismo queda para más adelante.

Los problemas de exceso de capacidad fomentan la reflexión, ya añeja, de que si el mundo capitalista es básicamente un mercado de compradores 'buyer's market', en el sentido de que la capacidad de producir excede a la que se puede vender a un precio

provechoso. Esta concepción aparece como la que se acepta, implícita o explícitamente, en la mayoría de análisis sobre los problemas de expansión del mercado. Hay que observar que la preocupación por lograr mercados no afecta exclusivamente a las actividades maduras sino que se extiende a las nuevas también. Por ejemplo, Lester Thurow (1984) escribe que las empresas que no luchan por capturar mercados extranjeros se encontrarán con dificultades en el suyo interior y, aquéllas con un mercado doméstico seguro tendrán una base ventajosa para competir con el exterior. Otro ejemplo, según la Economist Intelligence Unit (1984, p.139) :

"Cada vez más, especialmente en los sectores de alta tecnología, el mercado mundial es la dimensión en que deben operar los planificadores de las empresas y los gobiernos. Los países que sean los primeros en ocupar los puestos en cabeza en los nuevos productos serán los únicos que obtengan beneficios importantes desde el punto de vista del empleo y del crecimiento en el sector en cuestión."

La rivalidad por hacerse con los mercados está en la base de la ya larga disputa de europeos y norteamericanos con el peligro común japonés. Tanto la Comunidad Europea como Estados Unidos presentan déficits comerciales enérgicamente crecientes con Japón. Según la Comisión (1983) el déficit de la Comunidad creció de 500 millones de ECU en 1970 a 10.600 millones en 1981. Con el agravante de que la mayoría de exportaciones japonesas se concentran en sectores muy sensibles del mercado : automóviles, motocicletas, televisiones, vídeos y algunas máquinas herramientas.

La preocupación es mayor, si cabe, en Estados Unidos que teme por su sector de alta tecnología. El déficit comercial americano en manufacturas pasó de un superávit de 11 mil millones de dólares en 1981 a un déficit de 32 mil millones de dólares en 1985, casi el 1 % de la producción total; el volumen de sus exportaciones de manufacturas cayó un 32 % en los últimos cinco años con un coste estimado, en términos de empleo, de 25.000 puestos de trabajo por cada mil millones de exportaciones perdidas. Y la mayor parte del déficit, así como de la pérdida de competitividad, se debe a la creciente penetración japonesa en los mercados propio y ajenos.

La competitividad japonesa ha provocado una sensibilización casi brutal hacia la penuria de mercados. Tanto europeos como americanos estiman prioritario alcanzar mayor reciprocidad de penetración en los mercados japoneses, y su estrategia común en los últimos años va orientada a condicionar las entradas de productos japoneses a la apertura de su propio mercado. Dificulta las cosas el que no es un problema de aranceles altos, las barreras son invisibles y, a veces, se llega a dudar de que sean totalmente deliberadas. El desequilibrio entre exportaciones e importaciones de manufacturas en Japón es tan sólido (en 1981 sus importaciones de manufacturas suponían sólo el 2,5 % del PIB) se preguntan si las reglas de juego internacionales y de mercado producen efectos diferentes en la sociedad japonesa. Otros muchos están persuadidos de que, sencillamente, es un problema de proteccionismo voluntario e histórico. Para McKenna, Cohen y Borrus (1984) es imprescindible forzar la en-

trada (de EEUU) en el mercado japonés, no sólo por razones de equilibrio de la balanza comercial sino porque se trata de una economía avanzada con innovación permanente y la única manera de estar al corriente del cambio tecnológico es estando allí.

### 3.C.- DIFERENCIAS EN LA EVOLUCION Y POTENCIAL ECONOMICO DE LAS ECONOMIAS DOMINANTES.

#### CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION Y LA PRODUCTIVIDAD. COMPETITIVIDAD.

Todos los países desarrollados experimentaron una caída muy marcada de la tasa de crecimiento de la producción industrial a partir de 1973, que solamente ha comenzado a recuperarse desde 1983. Recuperación, por lo demás, cargada de incertidumbre en lo referente a su estabilidad. El Cuadro 3.8 muestra la evolución histórica desde la II Guerra Mundial, del valor añadido en manufactura, para las cinco economías más importantes, en cuatro periodos, así como la variación del PIB.

El valor añadido en la manufactura estuvo creciendo más rápidamente que el PIB entre 1951 y 1973 para adoptar, después de esta fecha, un crecimiento menor. La excepción es Japón, quien siempre ha venido manteniendo ritmos destacados de crecimiento de la industria manufacturera a lo largo del periodo. La producción del Reino Unido ha sido la más negativamente afectada de los cinco países, por la recesión de los setenta y la de principios de los ochenta.

CUADRO 3.8

(Tasas de crecimiento medias en %)

	1951-1960	1961-1973	1973-1979	1979-1983
Estados Unidos				
Valor añadido manufacturero a precios constantes	2.8	5.0	2.0	-0.9
PIB en volumen	3.0	4.0	2.6	0.7
Francia				
Valor añadido manufacturero a precios constantes	5.5	6.7	2.9	-
PIB en volumen	4.3	5.6	3.1	1.1
RFA				
Valor añadido manufacturero a precios constantes	10.6	5.2	1.8	-0.9
PIB en volumen	8.0	4.5	2.4	0.5
Reino Unido				
Valor añadido manufacturero	3.1	3.0	-0.6	-3.2
PIB en volumen	3.0	3.1	1.4	0.4
Japón				
Valor añadido manufacturero a precios constantes	17.1	13.0	5.1	7.9
PIB en volumen	8.0	9.9	3.6	3.9
1953-1960,	1951-1959			

Fuentes : CEPII, 1983, p.144. Ultima columna : OCDE.

Desde 1983 se asiste a una recuperación del conjunto de la producción industrial que alcanza valores de crecimiento muy altos en 1984 para disminuir posteriormente. Resulta difícil detectar la dirección de las tendencias. (Cuadro 3.9)

Las variaciones en la producción final son el resultado último y aparente de lo que está ocurriendo en el seno de las economías.

CUADRO 3.9

VARIACION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL REAL  
(industrias extractivas y manufactureras)

	1982	1983	1984	1985	1986
Estados Unidos	-8.1	5.9	11.6	2.2	2.5
Francia	-1.3	0.8	1.5	0.6	2.0
Alemania	-2.4	0.8	3.4	5.5	4.2
Reino Unido	0.5	2.8	3.9	3.3	2.2
Japón	0.3	3.5	11.1	4.6	0.5

Fuente : OCDE

Pero la variable fundamental es la productividad. También la productividad ha experimentado un descenso importante en su ritmo de crecimiento a partir de 1973 y en todas las economías más industrializadas. La productividad es la variable que más incertidumbre arroja sobre las perspectivas de crecimiento futuro en todos y cada uno de los países. Y muy especialmente porque los analistas económicos no han llegado a ponerse de acuerdo sobre las causas del menor crecimiento de la productividad en la década de los setenta, una vez aceptado que la elevación de los precios de la energía es sólo una causa entre otras y no la más importante.

El cuadro 3.10 reúne una serie de variables básicas en relación con la productividad y muestra su evolución antes y después de 1973, fecha que suele tomarse como referencia en ausencia de un acuerdo más general sobre cuándo comienza el declive.

CUADRO 3.10

Principales países industrializados : tasas de variación del P.I.B, empleo, PIB por persona empleada, stock bruto de capital<sup>1</sup> y stock de capital por persona empleada. (tasas de variación medias anuales)

	Canadá	Estados Unidos	Japón	Francia	R.F.A.	Italia	Reino Unido
<b>PIB</b>							
1960-73	5.6	4.0	9.8	5.6	4.4	5.3	3.1
1973-80	3.0	2.2	3.8	2.8	2.3	2.8	0.8
1973-84	2.5	2.4	3.9	2.2	1.7	1.9	1.1
<b>Personas empleadas</b>							
1960-73	2.9	1.9	1.3	0.7	0.1	-0.3	-0.1
1973-80	2.8	2.2	0.7	0.2	-0.5	1.0	0.1
1973-84	2.0	2.0	0.9	-	-0.6	0.7	-0.3
<b>PIB por persona empleada</b>							
1960-73	2.6	2.1	8.5	4.9	4.3	5.6	3.2
1973-80	0.2	-	3.1	2.6	2.8	1.8	0.7
1973-84	0.5	0.4	3.0	2.2	2.3	1.2	1.4
<b>Stock de capital privado no residencial</b>							
1960-73	5.0	4.1	11.9	5.8	5.9	...	3.8
1973-80	5.2	3.8	6.8	4.7	3.6	...	3.1
<b>Stock de capital por persona</b>							
1960-73	2.1	2.2	10.6	5.1	5.8	...	3.9
1973-80	2.4	1.6	6.1	4.5	4.1	...	3.0

1. Sin incluir las viviendas ni los activos fijos mantenidos por el sector gubernamental.

Fuente : World Economic Outlook (FMI), abril 1985, p.164.

Sólo en Estados Unidos e Italia aumenta la tasa de crecimiento del empleo tras esa fecha. Dicha tasa desciende en el resto de países, pero no lo suficiente para explicar el descenso en el ritmo de variación de la producción, que sólo puede ser debido a un menor progreso en la productividad del trabajo, como queda patente en los índices de producción por trabajador.

Una de las razones del menor crecimiento en la productividad del trabajo es, indudablemente, la reducción de la tasa de crecimiento de la cantidad de capital por persona empleada.<sup>4</sup> Es decir, desde 1973 se hace más lento el proceso de profundización del capital (excepto en Canadá). Este efecto se da también en Japón de manera muy acusada aunque sigue con niveles de acumulación más altos que el resto de los países.

El cuadro 3.11 tiene en cuenta solamente el sector empresarial de la economía, quedando excluidas las actividades de servicios gubernamentales. La productividad se mide en términos de producción por hora trabajada. Las dos últimas filas miden la parte del aumento en la productividad del trabajo que puede atribuirse a la profundización (o intensificación) del capital. Dicha parte es mayor en el periodo 1973-79 que en el periodo anterior (constatación sumamente interesante) y en ambos periodos es una fracción importante del crecimiento de la productividad alcanzando alrededor de un tercio en el primer periodo y aproximadamente la mitad en el segundo. En cualquier caso se evidencia la importancia de la cantidad de capital por tra-

CUADRO 3.11

Principales países industrializados. Sector empresarial : tasas de variación del producto bruto real, inputs de factores y productividad de los factores, 1960-73 y 1973-79. (Tasas de variación medias anuales)

	Canadá	Estados Unidos	Japón	Francia	R.F.A.	Italia	Reino Unido
<u>Producto bruto real</u>							
(del sector empresarial)							
1960-73	5.8	4.4	10.8	5.8	4.6	5.6	2.9
1973-79	3.2	2.9	4.2	3.2	2.2	2.6	0.5
<u>Utilización de factores</u>							
1960-73							
Trabajo (horas trabajadas)	1.6	1.3	0.9	-0.1	-1.2	-2.2	-0.9
Capital	4.7	4.5	10.9	5.1	6.1	4.3	3.6
Combinación total <sup>1</sup>	2.9	2.5	4.2	1.9	1.4	-0.2	0.7
1973-79							
Trabajo (horas trabajadas)	2.2	1.8	0.4	-1.0	-2.1	1.0	-1.4
Capital	4.8	3.1	6.4	4.3	4.1	3.4	3.1
Combinación total <sup>1</sup>	3.3	2.3	2.4	1.1	0.1	1.8	0.2
<u>Productividad de los factores</u>							
(producto bruto por unidad de input)							
1960-73							
Trabajo	4.2	3.1	9.1	5.9	5.8	7.8	3.8
Capital	1.1	-0.1	0.1	0.7	-1.5	1.3	-0.7
Combinación total <sup>2</sup>	2.9	1.9	6.6	3.9	3.2	5.8	2.2
1973-79							
Trabajo	1.0	1.1	3.8	4.2	4.3	1.6	1.9
Capital	-1.6	-0.2	-2.2	-1.1	-1.9	-0.8	-2.6
Combinación total <sup>2</sup>	-0.1	0.6	1.8	2.1	2.1	0.8	0.3
<u>Efectos estimados de la profundización de capital</u>							
(relación de sustitución <sup>3</sup> capital/trabajo)							
1960-73	1.3	1.2	3.3	2.0	2.6	2.0	1.6
1973-79	1.1	0.5	2.0	2.0	2.2	0.8	1.6

1. Basado en la agregación ponderada de los inputs de capital y trabajo, con pesos proporcionales a la participación de cada factor en la renta nacional.

2. Basado en la agregación descrita en la nota 1.

3. Diferencia entre el agregado del total de factores usados (combinación de trabajo y capital) y el input de trabajo solamente; también equivale a la diferencia entre productividad del trabajo y productividad total de los factores.

Fuente : World Economic Outlook (FMI) abril 1985, p.167.

bajador en los resultados de la productividad. Es más, si las estimaciones fueran aproximadamente correctas apuntan hacia un aumento en el tiempo de dicha importancia.

Los niveles y variaciones de la productividad son un factor clave de la competitividad internacional de una actividad o, como este caso, del conjunto de actividades de un país. El problema es que cuando hay niveles altos de desempleo los aumentos en la productividad empeorarán la situación a no ser que el proceso vaya acompañado de una suficiente expansión de la demanda. La relación entre productividad y competitividad plantea pues un dilema a los países con desempleo alto (Muellbauer, 1986). Las medidas tendentes a elevar la productividad, como puede ser el aumento del stock de capital por cabeza, no favorecen la eliminación del desempleo, o lo pueden empeorar si la demanda y la producción no aumentan. Por otra parte en economías abiertas una tasa de crecimiento de la productividad relativamente más alta que la de los demás países es una condición para lograr adquirir una posición competitiva favorable a largo plazo; lo cual es a su vez necesario para mantener el crecimiento económico nacional y niveles bajos de desempleo también a largo plazo.

El dilema del que habla Muellbauer no se reduce solamente a una contraposición entre necesidades a corto y largo plazo que se constituyen en problema interno de cada país individualmente. Cualquier elección consistente en sacrificar el presente,

aceptando los costes económicos y sociales que se derivan de mantener inactiva a una parte de la población en condiciones de trabajar, a cambio de la promesa de un futuro más próspero, cuando la mayor competitividad garantizará la conservación del mercado interior y además posibilitará exportar, está sometida a graves riesgos de errar los cálculos. El sacrificio se revelará insuficiente si otros países demuestran mejores resultados practicando la misma estrategia. No nos extenderemos ahora en esta cuestión, de interés fundamental, que queda solamente apuntada.

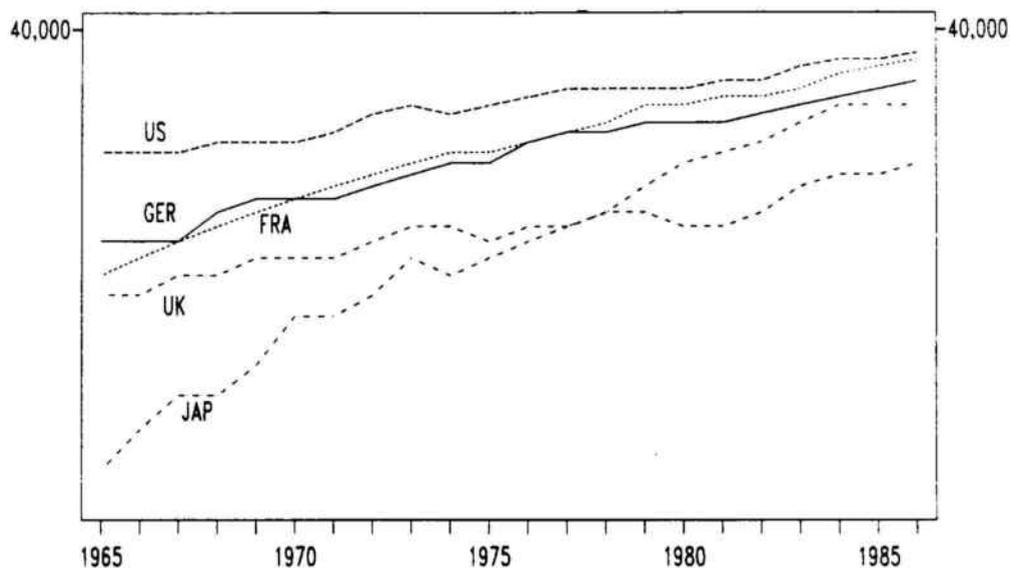
Si ahora centramos la atención en la evolución de la productividad del sector manufacturero en las principales economías occidentales, la Figura 3.1 nos suministra una representación gráfica del proceso de acercamiento de las economías de Alemania, Francia, Reino Unido y Japón a los niveles de productividad por trabajador en Estados Unidos. Hay que tener en cuenta que, en este caso, la conversión obligada de todos los valores a una unidad de medida común (dólares estadounidenses), hace depender los resultados de los tipos de cambio y, por tanto, de las fluctuaciones de éstos, relativamente intensas durante el periodo. La elección de tomar la media de los últimos diez años obedece al intento de minimizar tales distorsiones.

Otro factor que debe tenerse en cuenta al interpretar la Figura 3.1 es que no incorpora la variación en las horas trabajadas por cada persona empleada. Como puede apreciarse en

FIGURA 3.1

VALOR AÑADIDO EN LA MANUFACTURA POR PERSONA EMPLEADA  
(calculado según el tipo de cambio medio entre 1975 y 1984)

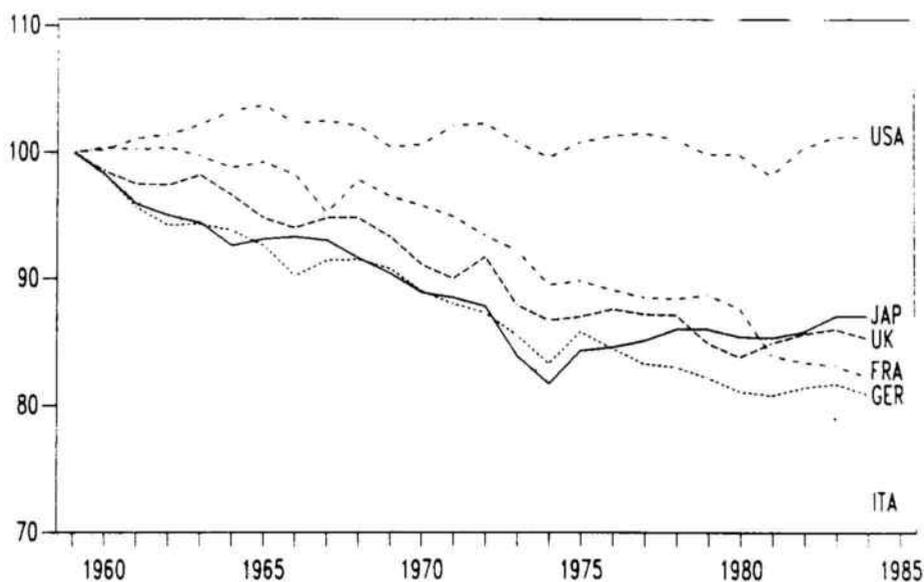
Escala logarítmica



Fuente : Rossi, Walker, Todd y Lennan (1986)

FIGURA 3.2

HORAS SEMANALES TRABAJADAS POR PERSONA EMPLEADA  
(Indice 1960 = 100)



Fuente : Rossi, Walker, Todd y Lennan (1986)

la Figura 3.2 las horas semanales trabajadas por persona han permanecido prácticamente inalteradas en Estados Unidos durante veinticinco años. En el resto de países se ha dado un descenso paulatino de la duración de las jornadas laborales, observándose un menor ritmo de descenso a partir de 1974 aproximadamente. En Japón la tendencia incluso se invierte en dicho año y las jornadas laborales se alargan.

En la Figura 3.2 encontramos por tanto indicaciones sobre dos cuestiones. En primer lugar que las condiciones de trabajo se endurecen relativamente en todos los países observados, con excepción de EEUU, con la crisis económica. En segundo lugar nos permite matizar mejor la información reflejada en la Figura 3.1 ya que, si se tienen en cuenta las horas trabajadas, el crecimiento de la productividad es más rápido todavía de lo que indican las líneas del gráfico en todos los países excepto Estados Unidos.

Finalmente el Cuadro 3.12 nos indica la evolución de la tasa de crecimiento de la productividad en la manufactura para seis países durante el periodo 1960-1984 y también aparece desagregada para varios subperiodos (el periodo 1981-1986 es una estimación). Vale la pena notar la mejoría experimentada por la productividad en el Reino Unido durante el último periodo. Este país, incluso más que Estados Unidos, ha dado lugar a abundantes especulaciones sobre la existencia de procesos de esclerosis social en su seno con motivo de sus menores progresos re-

lativos en productividad.

El cambio de tendencia que registra dicha variable en Gran Bretaña en los últimos años ha suscitado, en consecuencia, la curiosidad de los estudiosos sobre sus causas, en especial si la mejoría se debe a razones técnicas o sociales (Muellbauer,1986) Entre las razones técnicas se constata, por ejemplo, el desplazamiento hacia bienes de capital tecnológicamente más avanzados o, inversamente, el abandono de actividades tradicionales de baja productividad elevándose así el rendimiento medio en la industria. El punto débil de este tipo de argumentos es que son aplicables a todas las economías y no explican satisfactoriamente el comportamiento diferencial en una de ellas. Las explicaciones que se acogen a argumentos sociales, o de "relaciones industriales" como dice Muellbauer, suelen centrarse en el debilitamiento del poder de los sindicatos británicos que les impide controlar en el mismo grado que anteriormente las condiciones de trabajo o la introducción de innovaciones sustitutivas de trabajo.

Las tasas de crecimiento de la productividad en la manufactura reflejados en el Cuadro 3.12 son, en general, superiores a las tasas para el conjunto del sector empresarial que aparecen en el Cuadro 3.11. No obstante, antes de aceptar como buenas las diferencias registradas entre una serie y otra, debe tenerse en cuenta que proceden de fuentes distintas.

CUADRO 3.12

Producción real por persona en el sector manufacturero  
(ajustada según horas trabajadas) (tasas de variación medias anuales)

	1960-84	1960-68	1968-73	1973-79	1979-84	1981-86
Estados Unidos	2.7	3.1	3.7	1.4	2.7	2.5
Japón	9.1	10.4	12.2	6.6	7.1	5.2
Alemania	4.9	6.2	5.3	4.7	2.8	3.9
Francia	6.0	7.4	6.4	5.1	4.3	5.2
Reino Unido	3.5	4.3	4.5	1.7	3.7	5.2
Italia	6.0	8.3	8.3	3.3	3.4	3.5

Fuente : Rossi, Walker, Todd y Lennan (1986)

Aunque la productividad sea el indicador más significativo de la eficiencia global de un sistema económico, no es más que un componente de la competitividad. En ésta influyen además los costes salariales y el tipo de cambio. El Cuadro 3.13 muestra la evolución de los costes salariales totales (incluyendo Seguridad Social) en las seis economías principales a lo largo del periodo 1960-1984, así como en diversos subperiodos. Las enormes diferencias entre unos países y otros reflejan también sus distintos ritmos de inflación, así es que la comparación de los costes unitarios sólo puede realizarse trasladándolos a una moneda común. Las variaciones en el tipo de cambio dan cuenta de las diferencias nacionales de inflación y productividad pero también incluyen otros efectos como las diferencias en los tipos de interés o las expectativas predominantes en los mercados de divisas. Además, el manejo del tipo de cambio

CUADRO 3.13

Retribución por Empleado (ajustada por horas trabajadas), en moneda nacional.

(tasas de variación media anuales)

	1960-84	1960-68	1968-73	1973-79	1979-84	1981-86
Estados Unidos	6.6	4.0	6.7	9.3	7.6	5.2
Japón	12.5	11.1	18.0	12.2	5.6	5.3
Alemania	9.3	9.0	12.9	9.6	5.6	4.4
Francia	12.3	9.2	10.9	16.2	14.0	10.1
Reino Unido	12.2	6.4	13.6	19.4	11.7	9.6
Italia	16.1	11.1	17.6	14.5	17.6	13.9

Fuente : Rossi, Walker, Todd y Lennan (1986)

es uno de los instrumentos con que cuenta la política económica para modificar los niveles de competitividad nacional.

El Cuadro 3.14 muestra los respectivos costes salariales por hora, expresados en dólares, en las cinco principales economías. Las diferencias relativas han variado bastante entre 1970 y 1983, pero no la clasificación donde Estados Unidos sigue siendo el país con costes horarios más altos seguido de Alemania. Japón, como de costumbre, muestra los desplazamientos más violentos pasando de ser el país con costes salariales más bajos en 1970 a adelantar a Francia y Reino Unido. Este último país sigue manteniendo los costes laborales más favorables. Está siendo muy pronunciado el movimiento convergente de los costes laborales en términos internacionales.

CUADRO 3.14

Costes salariales por hora en la industria manufacturera  
(incluida la seguridad social)

	1970	1973	1980	1985	1986
EE.UU.	4.3	5.3	9.8	12.4	13.0
Japón	1.1	2.4	6.2	7.1	9.6
Alemania	2.6	4.8	12.9	9.4	12.2
Francia	1.8	3.2	9.5	7.2	9.1
Reino Unido	1.6	2.5	7.8	6.2	7.5

Fuente : Rossi, Walker, Todd y Lennan (1986)

CUADRO 3.15

Contribuciones al crecimiento de los costes laborales unitarios en la manufactura (tasas de crecimiento medias anuales, 1970-83) y cambios en valor en la participación en el comercio internacional de manufacturas(1970-83)

	Productividad	Salarios	Tipo de cambio	Costes * laborales unitarios	Participación comer- cio exterior	
					1970	1983
EE.UU.	2.7	8.4	-	5.5	17.8	16.1
Japón	7.4	11.7	3.6	7.3	10.9	16.6
Alemania	4.1	9.0	2.8	7.7	18.4	17.4
Francia	5.0	14.9	-2.4	6.8	8.1	8.1
Reino Unido	3.2	16.0	-3.6	8.5	9.8	7.3
Italia	4.4	20.0	-7.1	7.3	6.7	7.3

\* Columna 4 = columna 2 + columna 3 - columna 1.

Fuente : Rossi, Walker, Todd y Lennan (1986).

El grado de competitividad del sector manufacturero en cada país depende de los costes salariales horarios, del tipo de cambio y de la productividad en cada economía. En el Cuadro 3.15 se puede ver cómo han contribuido cada uno de estos factores en los costes laborales unitarios, desde el punto de vista internacional, a lo largo del periodo 1970-1983. Las dos últimas columnas indican la variación de la parte correspondiente en el comercio internacional de manufacturas de cada país.

El país con una evolución internacional más desfavorable de los costes laborales unitarios hasta 1983 es el Reino Unido que aún a un lento progreso de la productividad a lo largo del periodo con una elevación rápida de los salarios. Su participación en el comercio internacional experimenta el descenso mayor del grupo de los seis países pese a la ayuda del tipo de cambio. Estados Unidos compensa el lento progreso de su productividad con un crecimiento salarial relativamente bajo. El resultado se traduce en una evolución relativamente favorable de los costes unitarios, permaneciendo éstos, sin embargo, en niveles absolutos más altos que cualquier otro país y la participación en el comercio de manufacturas desciende.

El dinamismo comercial japonés parece contradecirse con la tasa de crecimiento, alta, de sus costes laborales. Sin embargo el nivel de sus costes se ha mantenido muy bajo, comparativamente, a lo largo del periodo dada su posición de partida. Italia y Francia parecen haberse beneficiado bastante del des-

censo de sus divisas respecto al dólar.

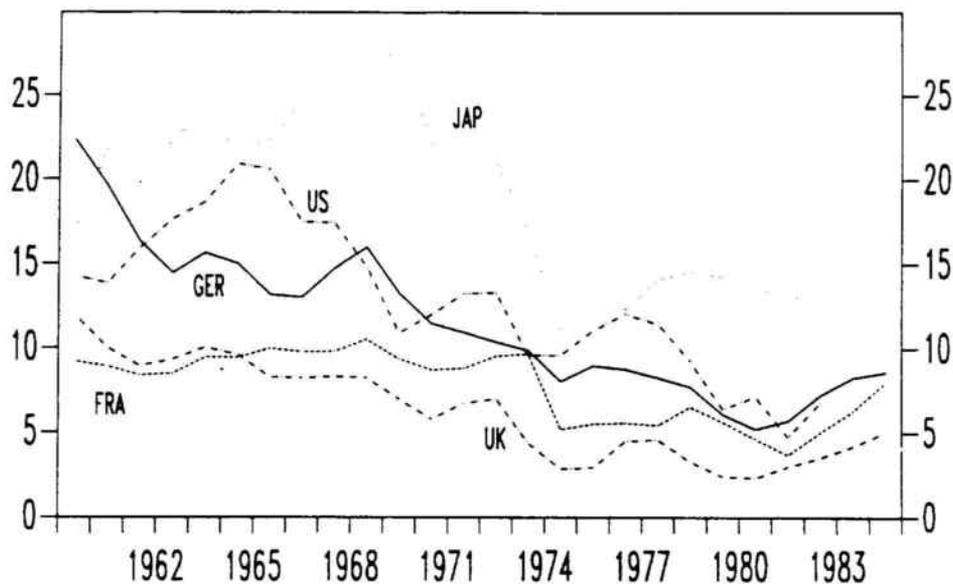
Los beneficios empresariales son otra variable importante que se asocia al coste unitario internacional para determinar la competitividad de una actividad o conjunto de actividades. Si la rentabilidad neta del capital es alta, se puede hacer frente más cómodamente a una variación desfavorable del tipo de cambio. Por ejemplo, una apreciación de la moneda nacional no tiene que traducirse forzosamente en pérdidas de mercado externo si los niveles de rentabilidad permiten absorber los incrementos del precio de exportación, en términos de otras monedas y mantener éste a su nivel anterior.

Pero el efecto más importante del nivel de rendimientos de capital se detecta a largo plazo ya que afecta intensamente las tasas de inversión, la acumulación de capital en la economía, y por tanto al grado de crecimiento de la productividad que a su vez influye en la posición competitiva.

Los beneficios comenzaron a caer desde finales de la década de los sesenta para el conjunto de países, pero partiendo de tasas bastante diferenciadas en cada uno de ellos. Al igual que se ha observado anteriormente con el comportamiento de los salarios, las tasas de beneficio han tendido a aproximarse y converger a niveles relativamente bajos en los primeros ochenta. Japón confirma una vez más su buena situación relativa también con esta variable (Fig. 3.3).

FIGURA 3.3

## RENDIMIENTO NETO DEL CAPITAL



Fuente : Rossi, Walker, Todd y Lennan (1986)

## ASPECTOS DIFERENCIALES DE LA EVOLUCION SECTORIAL.

El signo más o menos favorable de la evolución del conjunto de las actividades industriales depende también de cuáles son los sectores sobre los que se distribuye la actividad productiva. Ya hemos visto que la posición internacional de un país avanzado se verá afectada por la capacidad que tenga para desplazar sus recursos de sectores en declive a sectores en crecimiento o, mejor dicho, desde actividades estancadas a actividades dinámicas en el sentido de incorporar avances tecnológicos. El Cuadro 3.16 proporciona una primera aproximación de la es-

CUADRO 3.16

Estructura del valor añadido industrial a precios constantes en las cinco principales economías industrializadas, 1970-9 (%)

Sectores	EE.UU.	Francia	R.F.A.	Reino Unido	Japón
Materiales de construcción					
1970-3	3.6	5.0	5.5	3.9	5.6
1976-9	3.3	4.7	5.2	3.8	3.7
Metales y productos metálicos					
1970-3	15.8	16.5	15.7	13.2	19.9
1976-9	13.8	14.4	15.2	11.7	17.5
Textiles					
1970-3	8.0	10.0	8.2	9.4	6.9
1976-9	7.8	7.7	6.6	8.8	6.2
Equipo mecánico					
1970-3	16.3	10.2	16.2	14.9	13.1
1976-9	15.7	9.8	16.3	14.9	13.2
Equipo eléctrico					
1970-3	14.3	10.4	11.6	9.7	8.5
1976-9	15.6	13.6	13.5	10.5	13.4
Equipo de transporte					
1970-3	9.4	10.6	10.3	12.4	11.7
1976-9	10.2	12.0	11.5	11.0	13.4
Productos químicos					
1970-3	12.5	12.4	13.8	11.2	11.9
1976-9	13.7	12.8	15.0	13.3	12.9
Industria agroalimentaria					
1970-3	10.9	14.9	10.0	12.1	7.3
1976-9	11.7	14.7	9.1	12.7	7.0
Papel, madera y otros					
1970-3	9.3	9.8	8.7	13.5	15.6
1976-9	8.6	9.9	8.2	13.4	13.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente : Jacquemin ed. (1984). Statistical Appendix.

estructura de la producción industrial en las cinco economías dominantes y especialmente de los cambios habidos en ésta durante los años setenta. El nivel de desagregación es muy pequeño y los periodos de comparación muy próximos entre sí, razones de más para resaltar el significado de los desplazamientos sectoriales que son en algunos casos bastante pronunciados.

Hay un grupo de sectores que pierde peso relativo prácticamente en los cinco países. Se trata de materiales de construcción, metales y productos metálicos, textiles, bienes de equipo mecánicos y por último, madera, papel y otros. Aumentan su participación en el valor añadido total : bienes de equipo eléctricos, equipos de transporte y productos químicos. Las industrias agroalimentarias mantienen su peso relativo.

Por países el que más modificaciones sufre es Japón. Destaca el importante salto efectuado en el capítulo de material eléctrico, donde están incluidos una parte importante de los productos de tecnología avanzada. Los cinco países progresan en este renglón. Después de Japón, Francia es el país donde más ha aumentado. En ambos casos existe una política gubernamental muy activa de promoción de ciertas actividades incluidas en dicho capítulo; en línea con el reconocimiento de que la diferencia entre cuáles son los sectores que crecen y cuáles los que no crecen es de vital importancia económica a largo y medio plazo en economías abiertas.

Para el reducido grupo de países que aspiran ,y tienen alguna posibilidad, a colocarse en los primeros puestos de la jerarquía económica internacional, el criterio unánimemente reconocido como determinante de su éxito es el resultado que se logre en actividades de alta tecnología. Además de la actividad en sí de investigación y desarrollo de innovaciones, desde el punto de vista industrial cuentan tanto la fabricación de productos de alta tecnología (ordenadores o robots) como cualquier producción tradicional que puede ser realizada con procesos de alta tecnología (automóviles o ciertos procesos textiles).

En un próximo apartado trataremos con algo más de detalle las posiciones de los principales países desarrollados frente a las actividades de alta tecnología. Por el momento fijémonos en los datos globales aportados por el Cuadro 3.17 para el periodo 1963-1983. En este caso los productos de alta tecnología se definen como aquellos cuya parte de gastos en I+D sobre el valor añadido es superior a la media de la industria. Se observa un empeoramiento muy acusado de la posición de los países europeos, la escalada de Japón y el mantenimiento de Estados Unidos.

También es posible una evaluación de los cambios en la estructura sectorial, desde la perspectiva de la inserción en la economía mundial, según criterios más completos. En el capítulo anterior se expuso un método de análisis de adecuación sectorial propuesto en un estudio de la Comisión Europea (1979). Allí se

CUADRO 3.17

Evolución de la especialización\* de varios países industrializados en las industrias de alta tecnología.

Países	1963	1970	1978	1983
Francia	0.93	1.00	0.96	0.84
Alemania	1.20	1.06	0.99	0.97
Reino Unido	1.02	0.94	0.92	0.91
EUR 10	1.01	0.94	0.88	0.82
Japón	0.72	1.07	1.27	1.36
Estados Unidos	1.27	1.18	1.27	1.26
OCDE	1.00	1.00	1.00	1.00

\* El índice de especialización está medido por la parte del país en las exportaciones de la OCDE en productos de alta tecnología dividida por la parte, también en las exportaciones de la OCDE, de dicho país en el conjunto de productos manufacturados.

Fuente : Economie Européenne, septiembre 1985. Maillet y Rollet (1986)

habla de un grupo de productos que serían fundamentales para que un país pueda controlar su proceso de especialización internacional. Se trata de aquellos productos que, o bien condicionan en profundidad la eficacia del sistema productivo, como son las actividades vinculadas a la investigación y las tecnologías avanzadas; o bien son bienes de producción básicos que están en la base de cualquier línea productiva, como la maquinaria eléctrica, los motores, etc. Maillet y Rollet (1986) presentan una cuantificación relativa a las partes del mercado internacional y el grado de especialización respecto a ambos tipos de productos para los principales países. (Cuadro 3.18).

Las diferencias que presentan algunos índices en los cuadros 3.15 y 3.16 probablemente se puedan explicar porque toman como base un conjunto distinto de productos de tecnología avanzada. Pero de todas formas la tendencia es parecida : deterioro tecnológico europeo, con estancamiento en bienes de equipo básicos; pérdida también de ventaja tecnológica en Estados Unidos combinada con el mantenimiento de una posición fuerte en bienes de equipo; y, fortalecimiento japonés en ambas categorías de producciones pero muy especialmente en bienes relacionados con el dominio tecnológico. (El índice de especialización japonés en 1963 de un 1.12 parece a primera vista sobreestimado. Dada la ausencia de información detallada por parte de los autores del cuadro, no es posible conjeturar si se trata de un error).

Un tercer criterio de evaluación de las tendencias en las es-

CUADRO 3.18

Evolución de la especialización en productos fundamentales.

	Productos esenciales para el dominio tecnológico				Bienes de equipo principales			
	Partes de mercado		Especialización		Partes de mercado		Especialización	
	1963	1980	1963	1980	1963	1980	1963	1980
Francia	6	7.4	0.71	0.79	6.7	8.8	0.79	0.94
Alemania	21.6	17.5	1.11	0.95	23.6	20.0	1.22	1.10
Reino Unido	12.3	7.7	0.90	0.81	14.0	10.1	1.02	1.06
Italia	4.2	5.5	0.72	0.75	5.6	7.1	0.98	0.97
CEE 9	54.8	46.9	0.94	0.84	56.9	53.8	0.98	0.96
EE.UU.	27.3	17.4	1.29	1.10	28.4	21.9	1.34	1.37
Japón	8.2	24.3	1.12	1.75	3.1	11.8	0.43	0.84

Fuente : Maillet y Rollet (1986).

estructuras productivas sectoriales se basa en el crecimiento de la demanda. Será preferible aquella especialización de la producción nacional que se oriente hacia productos cuya demanda crece relativamente más deprisa. Según las estimaciones de Maillet y Rollet, también en este caso Europa presenta una situación poco optimista. Entre 1973 y 1982 la cobertura de la demanda interior se ha reducido tanto en Europa como en Estados Unidos para aquellos productos caracterizados por un alto crecimiento de su demanda. En Japón ha ocurrido precisamente lo contrario.

Dentro del área europea se observan marcadas diferencias entre los resultados de unos u otros países. En 1980 Alemania disfrutaba de una especialización en productos de demanda creciente netamente más favorable que Francia y el Reino Unido. Tal disparidad en la capacidad de adaptación de las estructuras productivas a la evolución de la demanda mundial puede tener efectos sobre el sendero futuro de la construcción europea. Efectivamente, la adaptación desigual se traduce en una aptitud también diferente para equilibrar sus balanzas de pago y termina reflejándose en variaciones de los tipos de cambio y fomentando la inestabilidad del sistema monetario europeo. Además, al diferir su necesidad de ajuste frente al condicionante externo se dificulta el camino hacia la adopción de políticas económicas comunes (Maillet y Rollet, 1986).

Viene al caso apuntar, sin entrar momentáneamente en mayores

detalles, que Maillet y Rollet acaban cuestionando la conveniencia de que los países de la Comunidad mantengan un grado tan alto de exposición a la competencia externa. Una alta apertura exterior es normal en los países pequeños y medianos pero lo es menos en economías de gran tamaño. Los países de la Comunidad han formado una unidad mayor sin modificar el índice medio de apertura que resulta de la agregación de cada uno de ellos. En 1984 la Comunidad mantenía un nivel medio de protección aduanera parecida a la de Estados Unidos y Japón, ligeramente superior al 6 %. Ahora bien, la distribución de la protección es mucho más homogénea en Europa que mantiene, por añadidura, un elevado número de exenciones arancelarias reguladas por tratados comerciales con terceros países o grupos de países.

### 3.D. - RIVALIDAD EN ALTA TECNOLOGIA.

#### CONDICIONES PARA PARTICIPAR.

Desde estas páginas se insiste en subrayar un hecho de sobra conocido por todos, pero cuyas implicaciones para la política económica nacional y exterior no están suficientemente aireadas ni abiertamente reconocidas. Pocas o acaso ninguna vez en la historia de la humanidad ha habido un acuerdo tan absoluto sobre una cuestión : la alta tecnología es el terreno donde se juega la riqueza y el poder económico de los países avanzados en el futuro inmediato. Se pueden discutir distintas estrategias o posibilidades para las actividades industriales más tradicio-

nales o sobre cómo se organizan determinados servicios, pero ningún país avanzado puede posponer o reducir los programas de modernización o avance tecnológico en primera línea so pena de quedar rezagados y asistir al ensanchamiento de las diferencias de renta con aquellos países que mueven el ariete tecnológico.

Con esta perspectiva puede hablarse, siempre en el área de la media docena poco más o menos de países capitalistas más desarrollados, de un nuevo condicionante exterior que se añade al ya tradicional de la balanza de pagos sobre la política económica nacional. El condicionante del nivel tecnológico a lograr se manifiesta también a través de la naturaleza de los intercambios externos pero es claramente una cuestión que va mucho más allá del mantenimiento simple del equilibrio comercial.

Los participantes en los juegos olímpicos capitalistas de la alta tecnología son solamente Estados Unidos, Japón y unos pocos países europeos. Estos últimos pierden cierta parte de su identidad nacional propia al integrarse en un espacio económico común europeo, pero cuando hablamos de esa Europa tecnológica que mide sus fuerzas con EEUU o Japón sabemos que hablamos sólo de una parte de Europa.

En estos momentos también parece darse la opinión generalizada de que el liderazgo absoluto tecnológico se disputa entre Japón y Estados Unidos, habiendo quedado Europa ya definitivamente

rezagada y, según los más pesimistas, con escasas posibilidades de seguir el ritmo de avance de los dos gigantes (Castells, 1986, p.28). Las razones que más suenan para explicar el anquilosamiento europeo suelen ser de carácter institucional y técnico.

Respecto de las cuestiones técnicas, después del ejemplo japonés, ya no se insiste en comparar el "oscuro" estilo de gestión empresarial europeo con el estilo estadounidense, al que hasta hace poco se presentaba como ejemplo brillante y dinámico a imitar. Los japoneses han desviado la atención hacia la base de sus éxitos competitivos, constituida por sus sistemas de compresión de los costes de fabricación y la calidad técnica del producto. Sobre esta base material se apilan otras tácticas de ayuda, financieras y comerciales por parte del gobierno. En el trabajo de Abernathy, Clark y Kantrow (1981) puede encontrarse un riguroso y brillante tratamiento de lo que ellos llaman nuevas estrategias competitivas industriales de base tecnológica.<sup>5</sup>

Desde un punto de vista meramente técnico, cada país europeo aisladamente carece del mercado interno de dimensiones suficientemente grandes para permitir un desarrollo autónomo de muchas actividades de alta tecnología sometidas a importantes economías de escala, fuerte competencia externa y elevados costes iniciales de investigación y desarrollo. Se espera que la integración económica permita superar esa desventaja y, de he-

cho, los programas de política industrial comunitarios plantean como medida prioritaria y necesaria la homogeneización de las condiciones para la actividad económica en todo el espacio europeo.

La realidad política e institucional europea es percibida como un factor que frena el ritmo de avance tecnológico europeo en relación al de sus competidores japoneses y americanos. Y esta percepción es común tanto a posiciones políticamente conservadoras como a las de izquierdas. En los países europeos se ha desarrollado más que cualquier otro lugar el estado de bienestar. La sociedad se ha acostumbrado a tener en cuenta los costes y beneficios sociales de la actividad económica en mayor grado que en EE UU, de cultura eminentemente individualista, o en Japón, de cultura más nacionalista pero sin connotaciones igualitarias.

El estado de bienestar es visto como un elemento a conservar y desarrollar por parte del pensamiento de izquierda, significando que el proceso de acumulación, de crecimiento económico debe ser impulsado directamente desde el sector público y que el trabajo no debe ser sacrificado a las exigencias del capital privado. Existe aún cierta ambigüedad en la izquierda respecto a qué grado de crecimiento económico se puede sacrificar en aras de la distribución más equitativa de los recursos. En ciertos casos ni siquiera se acepta la existencia de un dilema entre ambos objetivos (Bowles, Gordon y Weisskopf, 1984). En

otros casos hay plena conciencia de que la actual revolución tecnológica ya está disparada y admite elevados ritmos de avance para aquellos países dispuestos a admitir la prioridad de la inversión privada (beneficios empresariales) sobre el consumo social (salarios, seguridad social, servicios sociales, etc., (Hager). El dilema es real, significa una opción arriesgada y los socialistas más consecuentes aconsejan retirarse de la carrera tecnológica donde no existe control sobre su orientación final. Pero la mayoría, como se ha apuntado antes prefiere pensar que puede compatibilizarse el estado de bienestar con el seguimiento tecnológico. Quizás a cierta distancia pero sin perder terreno. Y, en cualquier caso, algunos autores piensan que el estado de bienestar es irreversible (Therborn y Roebroek, 1986).

Para los liberales está muy claro que Europa padece de exceso de rigideces económicas debido al peso excesivo del sector público y las trabas y regulaciones que agarrotan los mercados, especialmente el laboral. Según la opinión liberal conservadora los salarios europeos, en general, son excesivamente altos para estimular suficiente inversión y para favorecer la competitividad de la industria europea. En el esquema liberal la eficiencia productiva, medida básicamente por la competitividad externa, es el objetivo último y, mientras no se demuestre lo contrario, único. No hay dudas sobre la carrera tecnológica se acepta como una imposición del mercado al que hay que responder según las leyes de la competencia.

## PANORAMA DE LAS ACTIVIDADES DE TECNOLOGIA AVANZADA.

¿Cuáles son esas actividades llamadas de alta tecnología que han venido a turbar la armonía de la riqueza suficiente y compartida ? No existe una definición universalmente aceptada. Se suelen utilizar criterios en términos de la clase e intensidad de factores utilizados más que en términos de producto final. El Departamento de Comercio de Estados Unidos define diez sectores o grupos de productos de alta tecnología. Todos ellos se caracterizan por incorporar dos aspectos simultáneamente. Primero una proporción de trabajo cualificado técnica y científicamente por encima de la media, o bien una alta proporción de gastos en I+D con relación al valor añadido. Y segundo, un ritmo rápido de desarrollo tecnológico. A partir del código del Standard Industrial Classification (SIC) se obtienen los siguientes sectores :

1. Misiles y naves espaciales. Por ejemplo : cohetes, satélites y partes.
2. Electrónica y telecomunicaciones. P.e.: aparatos telefónicos y telegráficos, equipo receptor y emisor de radio y televisión, equipo de telecomunicaciones, instrumentos de sonar, semiconductores, magnetófonos.
3. Aviones y partes. P.e.: aviones comerciales, cazas de combate, bombarderos, helicópteros, motores de aviación y partes.
4. Equipo de automatización de oficinas. P.e.: ordenadores, elementos de archivar, calculadoras de mesa, máquinas

- fotocopiadoras, partes.
5. Armas y accesorios. P.e.: armas no militares, munición de caza y deportes, explosivos.
  6. Productos farmacéuticos. P.e.: vitaminas, antibióticos, hormonas y vacunas.
  7. Química orgánica. P.e.: nitrógeno , hidróxido sódico, gases raros, pigmentos orgánicos, isótopos radioactivos y sus compuestos, materiales especiales nucleares.
  8. Instrumental científico y profesional. P.e.: control de procesos industriales, lentes e instrumentos ópticos, instrumentos de navegación, instrumental médico, equipo fotográfico.
  9. Motores, turbinas y partes. P.e.: generadores, motores diesel, motores de gasolina no automovilísticos, turbinas de gas y agua.
  10. Plásticos, caucho y fibras sintéticas. P.e.: varios productos químicos derivados de la condensación, policondensación, poliadición, polimerización y copolimerización, fibras y resinas sintéticas.

En 1980 las industrias de alta tecnología gastaban en I+D un porcentaje de su valor añadido que triplicaba la media para el conjunto de la manufactura; y la parte de científicos e ingenieros en las plantillas de estas industrias era más del doble de la media nacional (Kreinin, 1985). De todas formas la clasificación se realiza a un nivel demasiado agregado, sobre una codificación ya bastante obsoleta (el último SIC data de 1972) y ella da lugar a que los estudios empíricos sobre el tema dis-

crepen en cuanto al grupo de productos observado, según sea el tipo de clasificación utilizada (GATT, Naciones Unidas, etc.).

A principios de los años 60 el dominio norteamericano era absoluto en las actividades de alta tecnología. También lo era en otras muchas manufacturas como televisiones y automóviles. Entre 1963 y 1972 los estadounidenses vieron descender su participación en las exportaciones mundiales de productos de alta tecnología mientras aumentaba la parte de sus importaciones. En ese mismo periodo en Japón ocurría exactamente lo contrario (Green, 1982). Las principales economías europeas experimentaron cambios más moderados por esos mismos conceptos.

El Cuadro 3.19 suministra un panorama de cómo han variado las exportaciones de varios grupos de productos seleccionados, y en comparación con la totalidad de la manufactura, para Estados Unidos, Japón, Comunidad Europea, EFTA y Canadá. Dado el alto nivel de agregación con que aparecen los datos, dentro de cada grupo hay productos que no son de alta tecnología pero todos los grupos presentan una alta concentración de ellos.

Entre 1973 y 1983 la participación de Estados Unidos en las exportaciones de aviones y ciertas clases de maquinaria ha declinado; pero ha aumentado en ordenadores y algo en productos químicos. El estudio de estos mismos datos a un nivel más desagregado (Kreinin, 1985) también sugiere que la delantera esta-

CUADRO 3.19

Participación (en %) de EE.UU., CE (10), Japón, EFTA y Canadá en la suma total de sus exportaciones conjuntas de ciertas categorías seleccionadas de productos.

Año	EE.UU.	Japón	CE (10)	EFTA	Canadá	Total
Todas las manufacturas						
1973	15.5	12.3	57.7	10.2	4.3	100
1979	15.3	13.1	58.0	9.9	3.7	100
1981	17.7	16.9	52.0	9.2	4.1	100
1983	16.3	17.6	51.7	9.4	5.0	100
Productos químicos						
1973	17.2	6.2	64.7	9.6	2.2	100
1979	17.8	5.9	64.4	9.0	2.6	100
1981	20.3	6.4	60.8	8.9	3.7	100
1983	18.0	6.7	62.5	9.3	3.5	100
Maquinaria para industrias especializadas						
1973	18.9	7.2	60.8	11.0	2.1	100
1979	18.5	10.2	58.1	10.9	2.3	100
1981	22.9	13.7	51.3	10.3	2.6	100
1983	17.9	14.8	53.2	11.0	2.6	100
Equipo de oficinas y telecomunicaciones						
1973	27.6	13.4	48.4	6.9	3.7	100
1979	27.1	16.8	46.3	6.7	3.2	100
1981	30.4	20.7	40.7	5.8	2.6	100
1983	32.1	23.0	37.0	5.3	2.6	100
Maquinaria generadora de energía						
1973	21.6	9.6	52.9	10.1	5.8	100
1979	19.9	12.7	53.5	9.5	4.3	100
1981	23.9	16.5	47.3	8.1	4.2	100
1983	22.6	16.4	45.6	9.3	5.6	100
Aviones y motores de avión						
1973	60.5	0.5	32.6	0.6	5.8	100
1979	50.4	0.4	44.9	1.7	2.6	100
1981	48.7	0.4	46.6	1.2	3.1	100
1983	49.0	0.6	45.3	1.6	3.5	100

Fuente : Kreinin (1985).

dounidense se reduce. Japón aprieta por el lado de los ordenadores y Europa por el de los aparatos de aviación (Airbus). En otras áreas de alta tecnología tales como fibras ópticas (englobadas en equipo eléctrico), biotecnología (englobadas en productos farmacéuticos) y robótica también pierden terreno los Estados Unidos respecto a sus competidores.

De todas formas Estados Unidos sigue siendo con mucho el país dominante en las actividades de tecnología avanzada en las que mantiene todavía superávit comercial. Dicho superávit alcanzó su punto culminante en 1981 con 26 mil millones de dólares para adelgazar en 1984 a un valor casi simbólico de 5 mil millones. Los productos de alta tecnología suponían también en 1981 un 32 % de las exportaciones de manufacturas. La tasa de crecimiento de la productividad en este sector fue del 5.6 % a lo largo de los setenta. Empleaba en 1980 al 5 % del total del empleo (el sector manufacturero en su conjunto emplea alrededor del 20 %), pero absorbía más del 25 % de los trabajadores científicos y técnicos y más del 60 % de los gastos privados en I+D industrial.

Estados Unidos lleva también y todavía una clara ventaja en cuanto a su potencial innovador, aunque ésta ya no sea tan amplia como en épocas anteriores. Según el estudio de Chakrabarti, Feinman y Fuentivilla (1982) sobre un total de 500 innovaciones aparecidas entre 1953 y 1973, 319 correspondieron a Estados Unidos (Cuadro 3.20).

CUADRO 3.20

Innovaciones Industriales realizadas por EE.UU. y otras naciones

Periodo	EE.UU.	Reino Unido	R.F.A.	Japón	Francia	Canadá	Total
1953-59	106 (76.2%)	17 (12.2%)	7 (5%)	-	6 (4.4%)	3 (2.2%)	139 (100%)
1960-66	108 (62.1%)	33 (19%)	11 (6.3%)	14 (8%)	5 (2.9%)	3 (1.7%)	174 (100%)
1967-73	105 (56.1%)	35 (18.7%)	15 (8%)	20 (10.7%)	10 (5.4%)	2 (1.1%)	187 (100%)
Total	319	85	33	34	21	8	500

Fuente : Chakrabarti, Feinman y Fuentivilla (1982).

Si bien el número de innovaciones se mantuvo a niveles parecidos a lo largo de cada periodo de siete años, Estados Unidos pierde terreno a escala internacional a lo largo del tiempo.

Otro aspecto de interés es la clasificación realizada por los anteriores autores del grado de importancia de las innovaciones efectuadas. Se las engloba en las categorías de :

a) innovaciones "radicales" si representan un cambio tecnológico grande (p.e. el scanner); b) avances tecnológicos principales (p.e. los aviones a propulsión); c) mejoras tecnológicas (p.e. la imitación japonesa de los primeros productos electrónicos); y, finalmente, una última categoría de innovaciones no clasificadas (Cuadro 3.21). Es curioso el alto porcentaje de innovaciones radicales que presenta el Reino Unido; lo cual demuestra que su potencial científico no queda debidamente reflejado en la marcha real de su economía y sugiere que una política tecnológica tendente a extraer más resultados prácticos y aplicaciones industriales de las actividades investigadoras podría cosechar resultados espectaculares. Los datos más recientes no inducen a pensar que el Reino Unido haya perdido potencialidad científica en los últimos años. Estados Unidos distribuye su capacidad técnica en todos los niveles de sofisticación en concordancia con su superioridad absoluta aplastante. En Japón, y en los veinte años anteriores a 1973, el porcentaje de innovaciones radicales es pequeño pero ya abundan los avances caracterizados como principales. Según un estudio reciente encargado por el gobierno japonés en el que se comparan

## CUADRO 3.21

Importancia del avance tecnológico incorporado en las innovaciones de los diferentes países.

	Radical	Avance tecno- lógico principal	Mejora	Sin clasificar	Total
Estados Unidos					
Número	65	74	98	20	257
Porcentaje	25	29	38	8	100
Reino Unido					
Número	25	18	2	0	45
Porcentaje	56	40	4	0	100
R.F.A.					
Número	3	11	8	1	23
Porcentaje	13	48	35	4	100
Japón					
Número	4	14	10	1	27
Porcentaje	7	52	37	4	100
Francia					
Número	4	11	2	0	17
Porcentaje	23	65	12	0	100
Canadá					
Número	1	0	1	0	2
Porcentaje	50	0	50	0	100
Total					
Número	100	128	121	22	371
Porcentaje	27	34	33	6	100

Fuente : Chakrabarti, Feinman y Fuentivilla (1982).

190 tecnologías en Estados Unidos y Japón, este último país emerge como superior en el 20 % de las tecnologías de producto, pero es superior en el 40 % de las tecnologías de procesos productivos. La inventiva japonesa se manifiesta sobretodo en la creación de nuevos procesos productivos aplicables a actividades maduras (automóviles, acero) más que en nuevos productos (Norton, 1986).

De todas formas ahora se piensa que Japón ya ha terminado prácticamente su proceso de absorción-imitación-adaptación de tecnología extranjera y ha pasado a ser un innovador genuíno. Tal es la situación en las áreas de las fibras ópticas, chips a base de galio para memorias de superordenadores, robots, maquinaria de control numérico y magnetoscopios, entre otras cosas. Dado el ritmo seguido por el país en las últimas décadas no es sorprendente que tanto en Estados Unidos como en Europa proliferen la idea, y el temor, de que los japoneses acaben adueñándose totalmente de la frontera tecnológica.

Hace veinte años la balanza invisible japonesa de tecnología mostraba una razón de 1 a 47 entre ingresos y pagos en concepto de royalties, licencias, etc. Hoy esa balanza está casi equilibrada. Hay zonas tecnológicas que todavía no han sido penetradas por Japón, son aquellas vinculadas al campo militar (armas, satélites, aviación) o muy dependientes de recursos energéticos y materias primas importadas (petroquímica). Pero Japón está avanzando firmemente en las tres tecnologías consideradas

más cruciales de todas como son : semiconductores, ordenadores y comunicaciones porque van a controlar el desarrollo de la industria del siglo veintiuno. Este es el terreno donde se ha planteado la batalla entre el campeón mundial (EE UU) y el aspirante (Japón). Europa, pese a un palpable reavivamiento de su sensibilidad ante estas cuestiones, queda en un apartado tercer lugar en cuanto a dinámica de crecimiento, pero aún mantiene posiciones absolutas aceptables (Cuadro 3.22)

CUADRO 3.22

Participaciones de las empresas en las ventas de productos de alta tecnología (%)

Producto	Empresas basadas en EE UU	Empresas basadas en Europa	Japonesas
Semiconductores	64	9	27
Ordenadores y procesamiento de datos	82	9	9
Paquetes de software	89	10	1
Servicios de transmisión de datos	62	29	9
Productos de conmutación digital	36	35	29
Satélites y cohetes	81	13	4
Estaciones orbitales	27	33	35

Fuente : Geroski y Jacquemin (1985)

Desde 1982 la producción estadounidense de chips, concentrada en Silicon Valley, está siendo duramente atacada por la competencia japonesa hasta provocar importantes excesos de capaci-

dad y caídas en picado de precios. (En 1985, y en menos de seis meses, el precio de los chips de memoria llamados EPROM pasó de 17 dólares cada uno a cuatro). De todas formas Estados Unidos disfruta del 64 % del mercado mundial de semiconductores y Japón sólo del 27 %. Y todavía es muy acusada la superioridad estadounidense en algunas líneas fundamentales como los microprocesadores. Si a ello se añaden las no pequeñas probabilidades de que Estados Unidos profundice sus medidas proteccionistas, no se puede augurar que Japón seguirá adueñándose de esta línea tecnológica.

La importancia del sector de semiconductores no radica en su peso relativo (menos del 0.1 % del valor añadido en la manufactura para toda la OCDE) sino en su papel en el avance tecnológico del conjunto de las actividades industriales.

El sector europeo de semiconductores se ha retrasado significativamente respecto del americano y japonés. Especialmente en la gama de circuitos integrados. En 1978 las empresas europeas occidentales proporcionaban un 12.3 % de la producción mundial de semiconductores, en 1982 la proporción había descendido al 8.5 %. El Cuadro 3.23 ilustra este punto.

Estados Unidos es el productor mundial más importante de equipo telefónico. También es el mayor consumidor. En cinco años (1983-1987) se espera un crecimiento del mercado mundial superior al 45 %. Los fabricantes estadounidenses detentan el 42 %

CUADRO 3.23

Participación en el mercado mundial de circuitos integrados según su utilización final, en 1983

	% Participación en la utilización mundial total	Distribución por países productor		
		EEUU	Japón	Europa Occ.
Ordenadores	39	86	10	4
Telecomunicaciones	11	71	17	12
Industrias	11	74	21	5
Consumidores	30	36	59	5
Gobierno/Usos militares	9	95	-	5

Fuente : Geroski y Jacquemin (1985)

de dicho mercado, mientras que los japoneses controlan alrededor del 9 %. Sin embargo, los americanos exportan relativamente poco, ocupados con su inmenso mercado interno. En este área las empresas europeas (Siemens, Ericsson, Thomson, Philips y GEC) tienen mejores perspectivas.

Estados Unidos parece estar respondiendo vigorosamente a las amenazas sobre su primacía tecnológica en ordenadores. Mantiene firme su hegemonía tanto en grandes ordenadores como en microordenadores de oficina, y también en ordenadores personales. El dinamismo y capacidad de respuesta del gigante IBM desde 1979 suele ser puesto como ejemplo de lo que puede ocurrir en el conjunto de la economía estadounidense si se extiende la sensación de amenaza sobre su hegemonía en el mundo de los ne-

gocios, de la política y en la sociedad en general. Esta última idea lleva implícita la aceptación, por vaga que sea, de que existe cierta capacidad de organizar una acción colectiva en la nación estadounidense que permitiría llevar adelante estrategias económicas globales con un propósito definido, no muy distintas en sustancia a lo que sería algún tipo de planificación indicativa. Por otra parte no es raro encontrar que quienes hablan en términos de nación americana como entidad con objetivos colectivos, defienden al mismo tiempo el paradigma de sistema capitalista individualista sin dirección o coordinación deliberada, como elemento sustantivo de la cultura económica estadounidense. Sin embargo, ambas concepciones son contradictorias y la realidad no parece dispuesta a revalidar el paradigma individualista. Y se están dando desarrollos en la organización económica americana que sugieren que los nuevos panoramas, prometedores y amenazantes al mismo tiempo, abiertos por la revolución tecnológica pueden hacer cambiar a la larga el papel asignado tradicionalmente a la política económica en la economía capitalista más pura hasta hoy existente.

Hay efectivamente hechos sintomáticos de que se empieza a confiar menos en la suerte que reparte el mercado. Las ejemplares leyes antitrust americanas comienzan a gozar de menor respeto. Las empresas de alta tecnología están formando asociaciones para colaborar en el terreno de la investigación. Ya están en pie la Semiconductor Research Corporation y la Microelectronics and Computer Technology Corporation. Pero no se circuns-

criben las cosas al ámbito privado. El Pentágono está destinando importantes cantidades de dinero a la financiación de proyectos ambiciosos de investigación en ordenadores avanzados (Defence Advanced Research Projects Agency). El DARPA tiene previsto, por ejemplo, destinar mil millones de dólares a la creación de una línea de superordenadores que se pondría por delante del proyecto japonés de la quinta generación de ordenadores.

#### LA DESVENTAJA EUROPEA.

Aunque Europa sea todavía el mayor productor mundial en el área de la tecnología avanzada, su posición se deteriora progresivamente y en los segmentos de punta ha dejado de estar a la altura de Japón y Estados Unidos. Muchas voces repiten que Europa está empezando desde una posición débil la tercera revolución industrial.

Europa se mantiene muy por debajo de Estados Unidos tanto en semiconductores como en ordenadores. El primer fabricante europeo de ordenadores, Olivetti, tiene una cifra de ventas que supone una diecisieteava parte de IBM.

Japón domina a Europa en el sector de electrónica de consumo y maquinaria automática. En 1982 el 90 % del mercado europeo de vídeos los tenían los japoneses.

En 1978 la Comunidad Europea contaba con el 42.6 % del mercado mundial de material eléctrico y electrónico. Dicha participación se redujo al 34.9 % en 1982 (Richonnier, 1984). En esos mismos años la participación estadounidense ascendió del 17.9 % al 21.6 % y la japonesa del 18.1 % al 20.7 %. Todo ello en el espacio de cuatro años.

Hemos visto que es sobretodo en las tendencias de los desarrollos sectoriales, en la especialización, donde aparecen los signos más desfavorables para la economía europea. Sin embargo, hay otros aspectos que permiten matizar algo la gravedad del declive europeo. En páginas anteriores se pudo comprobar que la evolución de la productividad es más desfavorable en Estados Unidos que en Europa. Este es un extremo muy a tener en cuenta porque la tasa de crecimiento de la productividad física media de todo un sistema económico nacional, sólo admite excepcionalmente variaciones bruscas. Refleja condiciones estructurales profundas y a largo plazo del sistema : nivel de formación cultural y profesional de la población, dotación de infraestructuras básicas, nivel tecnológico medio incorporado en el equipo de capital, etc. Los cuadros 3.24, 3.25 y 3.26 dan idea de la situación de los principales países europeos en comparación con Estados Unidos y Japón respecto de diversos indicadores significativos del nivel tecnológico.

En estos indicadores, como en casi todos, Japón supone el caso excepcional. Obsérvese cómo realiza saltos importantes en

## CUADRO 3.24

Dotación relativa de recursos dada para cada país como porcentaje del total mundial.\*

	Año	Capital	Trabajo cualificado	Trabajo semi-cualificado	Trabajo no cualificado	Tierra cultivable	Científicos en I+D
Estados Unidos	1963	41.9	29.4	18.3	0.60	27.4	62.5
	1980	33.6	27.7	19.1	0.19	29.3	50.7
Canadá	1963	3.8	2.5	1.7	0.06	6.5	1.6
	1980	3.9	2.9	2.1	0.03	6.1	1.8
Francia	1963	7.1	6.6	5.3	0.11	3.2	6.1
	1980	7.5	6.0	3.9	0.06	2.6	6.0
Alemania	1963	9.1	7.1	6.8	0.14	1.3	7.5
	1980	7.7	6.9	5.5	0.08	1.1	10.0
Japón	1963	7.1	7.8	12.6	0.30	0.9	16.2
	1980	15.5	8.7	11.5	0.25	0.8	23.0
Reino Unido	1963	5.6	7.0	6.5	0.14	1.1	6.1
	1980	4.5	5.1	4.9	0.07	1.0	8.5

\* Calculado sobre un conjunto de 34 países que en 1980 suponían más del 85 % del PIB de las economías de mercado.

Fuente : Mutti y Morici (1983), Kreinin (1985).

CUADRO 3.25

Cantidad de máquinas-herramientas de control numérico utilizadas.

Países	1970	1980	Número de trabajadores en la industria manufacturera	Número de máquinas por 10.000 trabajadores
Estados Unidos	20.400	70.000	21.817.000	32
Japón	800	50.000	13.850.000	36
Alemania	2.200	25.000	8.600.000	29
Italia	850	20.000	5.388.000	37
Reino Unido	600	7.000	6.038.000	12
Francia	1.000	10.500	5.269.000	20

Fuente : Richonnier (1984).

CUADRO 3.26

Cantidad de robots avanzados en uso.

Países	1974	1978	1980	1982	Número de robots por 10.000 trabajadores
Suecia	85	800	1.130	1.300	13
Japón	1.500	3.000	6.000	13.000	10
Estados Unidos	1.200	2.500	3.500	6.230	3
Alemania	130	450	1.200	3.500	4
Italia	90	-	400	790	1.5
Reino Unido	50	125	370	1.150	2
Francia	30	-	580	950	2

Fuente : Richonnier (1984).

dotación de capital, trabajo cualificado (el resto de países reducen su participación) y cantidad de científicos. Los tres países europeos siguen evoluciones comparables con la estadounidense e incluso más favorables en cuanto a capital y especialmente positivas en personal científico donde Alemania y Reino Unido ganan en participación y Estados Unidos pierde (Cuadro 3.24).

Los indicadores de automatización industrial (Cuadros 3.25 y 3.26) muestran una evolución bastante aceptable en los principales países europeos, tomados en conjunto. Entre ellos hay bastante heterogeneidad, destacando la alta proporción de máquinas-herramientas de control numérico existentes en Suecia. No obstante, en este último país se aprecia desde 1978 un ritmo mucho más bajo de introducción de robots que en los demás.

Como se comentaba al principio de este epígrafe, Europa presenta condiciones institucionales y de cultura social que dificultan, cuando menos, la implantación de orientaciones productivas basadas en la competitividad económica exclusivamente. Hay, sin embargo, un margen muy amplio de acciones a desarrollar y cambios a efectuar que darían paso a una mayor eficiencia económica sin renunciar al desarrollo y perfeccionamiento del estado de bienestar. En primer lugar está la construcción de Europa propiamente dicha. El progreso hacia la unidad económica europea.

La consecución de un auténtico mercado común es ya unánimemente reconocida como la condición necesaria para lograr capturar las economías de escala, estáticas y dinámicas, que recaen sobre buena parte de la producción actual en alta tecnología. Si se avanza en la formación del sistema monetario europeo y, sobre todo, se llega a la coordinación de las políticas industriales impulsando la complementariedad y no la competencia entre países europeos, Europa todavía tiene mucho que ganar. Sobre este último extremo conviene recordar que incluso la OCDE (1983) ha advertido de la peligrosa tendencia en esta época por parte de los países muy adelantados a primar los mismos sectores con miras a la exportación. La aparición de redundancias a escala internacional no es pues un riesgo pequeño y lejano.

El reconocimiento general, entre políticos y economistas, de que la prosperidad europea pasa por el reforzamiento de su unidad, la superación de las fronteras, va acompañado paradójicamente de bastantes dosis de pesimismo en cuanto al éxito, en la práctica, de la construcción europea. Hay, en palabras de Maillet y Rollet (1986) una ambigüedad fundamental en las relaciones europeas. Para cada país los demás países son simultáneamente socios y competidores. No es nada fácil convencer a cada gobierno en particular de que su política industrial debería someterse y adaptarse a un proyecto global de estructuración del sistema productivo. Cada espacio económico piensa en función de sus propios intereses en cuanto a especialización. No es fácil superar la percepción limitada a la escala nacional

de los problemas. El que hayan salido adelante, o lo estén haciendo, proyectos como Airbus, o en el área tecnológica ESPRIT y RACE es un síntoma de que la mejor percepción de cuáles son las necesidades a largo plazo puede estar haciendo mella en la sensibilidad europea. Sin embargo, aquéllos que estiman imprescindible la elaboración de estrategias industriales ambiciosas y a largo plazo para el conjunto europeo consideran muy insuficiente la disponibilidad hacia la cooperación de los distintos gobiernos (Lesourne, 1984; Musto, 1985; Ziebura, 1982; Richonnier, 1984, entre otros).

Suponiendo que realmente se hagan progresos en la disponibilidad hacia la cooperación entre naciones europeas y se superen en alguna medida las peores consecuencias de los nacionalismos históricos quedará todavía una cuestión de difícil arreglo. Las distintas naciones europeas se adscriben a tradiciones de política económica también diferentes. Muchos autores coinciden en señalar lo extremadamente difícil que puede resultar el compatibilizar el estilo francés y alemán, por ejemplo, de política económica. En Francia se viene practicando desde hace décadas una política industrial activa, con selección de sectores y aplicación abierta de medidas de ayuda de varios tipos. Alemania, inversamente, se ha grangeado la fama de economía liberal, no interventora. De hecho Alemania practica un estilo de política industrial menos evidente que el francés pero no por ello carente de dirección y propósito. La concertación entre grandes grupos económicos, financieros e industriales, resta operatividad auténtica al "laissez-faire" de mercado.

## CAPITULO 4. EL ORDEN ECONOMICO MUNDIAL.

### 4.A.- LAS REGLAS DEL JUEGO. EL ORDEN MUNDIAL.

#### UN ORDEN MUNDIAL CAMBIANTE.

Profundización de la interdependencia, desarrollo sectorial desigual con consecuencias previsiblemente importantes a largo plazo, surgimiento de relaciones de rivalidad; todo ello forma parte del nuevo conjunto de rasgos que caracterizan las relaciones entre países desarrollados y que se han formado a lo largo de los diez o quince últimos años. Los nuevos rasgos sustituyen a los que prevalecían en la época anterior cuando ritmos de crecimiento económico altos conjuntados con una tecnología que progresaba sin sobresaltos, configuraban un panorama donde se compatibilizaban los intereses de las naciones más industrializadas bajo la hegemonía estadounidense.

Las reglas de juego económicas internacionales introducidas por Estados Unidos parecían funcionar satisfactoriamente en el ámbito del grupo de países más desarrollados, pese al descontento manifestado por los países subdesarrollados que reclamaban un "nuevo orden económico internacional" que tuviera en cuenta sus intereses. Las reclamaciones del Sur, con su acompañamiento de literatura económica, apenas han precedido en el tiempo a otra oleada de estudios y debates donde lo que se plantea es precisamente la crisis del orden económico vigente en

el Norte desde la Segunda Guerra Mundial. Ambas líneas de pensamiento han seguido su camino sin que haya tenido lugar un encuentro. Quienes se ocupan y preocupan por encontrar reglas de juego viables para los países industrializados entre sí no piensan en términos de "el nuevo orden económico internacional". Las reclamaciones de unos, poco o nada tienen que ver con la crisis de otros, pese a la coincidencia en el tiempo, y es más que probable que las modificaciones, cambios o remodelaciones de las reglas de juego económicas internacionales que están teniendo lugar ahora y en el futuro próximo sigan siendo determinadas por los intereses y relaciones de fuerza entre países ricos. Desde estas páginas se trata el tema del orden económico internacional con la perspectiva de los países industrializados y básicamente sin salir de su ámbito. Dicho de otra forma, las reglas de juego Norte-Norte.

Entenderemos la noción de orden económico mundial en sentido amplio como las reglas -expresas- y normas -tácitas- que se aplican en la cooperación económica internacional. Un orden, o reglas de juego, predomina en un momento dado pero no quiere decir que tenga una validez de aplicación absoluta, al cien por cien.

Los primeros años de la crisis económica mundial de los setenta crearon una intensa sensación de desconcierto e incertidumbre que queda reflejada en el tono dramático que, con frecuencia, se encuentra en informes y dictámenes. Un ejemplo de esta

impresión de haber perdido el control sobre la evolución económica y social se encuentra en la siguiente cita de un dictamen de W.W.Harman ante el Subcommittee on Energy and Power del Congreso de Estados Unidos en marzo de 1976 (Anell,1981,p.9) :

"Our conclusion... is that this society and the industrialized world in general, is simultaneously undergoing a conceptual revolution as thorough-going in its effects as the Copernican Revolution, and an institutional revolution as profound as the Industrial Revolution. Furthermore, this overall transformation is proceeding with extreme rapidity, such that the most critical period will be passed through within a decade. Whether the social structure can withstand the strain is very much at issue and that will greatly depend on how well we can understand the nature and necessity of the transformation as we experience it."

Transcurrida la década y sin menospreciar el alcance de la rapidez del cambio tecnológico, ya se ve, en general, la situación con más calma. Hemos entrado, efectivamente, en una nueva fase de la actividad económica y social en general pero ya sabemos algo más de la tendencia, se vislumbra algo de las posibles rutas. O quizá, sencillamente, hemos asimilado la idea de estar viviendo en una era de cambio.

Los problemas con que ha tropezado el orden económico mundial en estos años también han suscitado interpretaciones y proyecciones en algunas ocasiones sumamente pesimistas. A lo largo de la década de los setenta y posteriormente en los ochenta la orientación hacia la construcción de un orden progresivamente más abierto y liberal ha sido sustituida por la tendencia opues-

ta. Muchos comentaristas trazan un cuadro final donde las relaciones económicas internacionales son de tipo puramente mercantilista, con gran retroceso del volumen de intercambios y utilización de procedimientos agresivos como dumping, devaluaciones artificiales, etc. En suma, tácticas de empobrecimiento del vecino usando la deflación competitiva ( con el riesgo de empobrecerse a sí mismo) y otros instrumentos. Ahora bien, dados los intereses de los países industrializados en la actualidad no es razonable suponer que pueda llegarse a circunstancias tan extremas de guerra económica internacional. De la misma manera que jamás fue una realidad total ese orden mundial librecambista al que sigue aspirando la retórica oficial política y académica de los países desarrollados.

Si la principal función de un orden económico mundial es hacer previsible el comportamiento futuro de gobiernos y empresas, en su proyección exterior, a fin de facilitar la toma de decisiones desde cada país, debe cubrir el doble aspecto de suministrar los criterios que regulen la organización del comercio y las inversiones internacionales. Por tanto, un orden económico puede configurarse partiendo de diversos principios o filosofías político-económicas y seguir cumpliendo su función en cualquier caso.

Sin embargo, mucha de la literatura existente parece no concebir que otro orden o reglas de juego distintos del librecomercio puedan constituirse en un ordenamiento aceptable ni mucho

menos conveniente. Es corriente la referencia a la teoría de que los periodos históricos caracterizados por disfrutar de un orden liberal son prósperos y aquellos en los que predomina el proteccionismo son recesivos, sin que quede claramente demostrado qué cosa determina a la otra.

Existen varias líneas de interpretación de cómo surgen y se establecen los distintos regímenes u órdenes económicos. Anteriormente al hablar de la jerarquización mundial, ya se había presentado una línea de teorización en que el orden liberal se asocia a la existencia de un poder hegemónico - Pax Britannica (1840 - 1914); Pax Americana (1945 - 1970) - y el proteccionismo se asocia a periodos carentes de liderazgo como los últimos años del siglo XIX cuando la influencia británica se debilita y los comprendidos entre las dos Guerras Mundiales. Según Katzenstein (1978), el ascenso de un poder hegemónico se asocia a periodos de crecimiento económico, cuando el tema de las relaciones internacionales es la distribución y regulación del flujo de recursos que se generan y el poder del estado es invisible (no necesita usar su poder de coacción). Una economía próspera facilita las tareas políticas y la apertura externa. Contrariamente, el declive del poder hegemónico tiene lugar conjuntamente con periodos de depresión económica donde el problema que se plantea a los países es la redistribución de los recursos existentes. El estado ejerce su poder de forma visible al intervenir en las disputas y cada país se repliega y alza barreras frente a los demás. Katzenstein, sin embargo, no in-

tenta explicar qué clase de vínculo funcional existe entre las variaciones del crecimiento económico y la fuerza de un poder hegemónico.

La aproximación marxista representada por Hilferding vincula proteccionismo con imperialismo. El surgimiento de monopolios y cárteles lleva a la erección de barreras proteccionistas del mercado nacional, para poder elevar precios y beneficios, pero la estrechez del mercado impide explotar las ventajas de las economías de escala. Los distintos grupos monopolistas se apoyan en sus respectivos estados para acceder a otros mercados que permitan la expansión del capital financiero y de las exportaciones de mercancías. Así tiene lugar la fragmentación del mercado mundial (colonias) entre estados imperialistas rivales. En los periodos de rivalidad interimperialista la lucha de clases pierde protagonismo y lo adquiere, en cambio, el fervor nacionalista y racista (Griffin y Gurley, 1985).

Willoughby (1982) trata de borrar la connotación negativa que tiene el proteccionismo a partir de las teorías de Hilferding y, sin abandonar las posiciones marxistas, argumenta que en la etapa histórica actual un proteccionismo moderado y no agresivo (como el patrocinado por el Cambridge Economic Policy Group y otros colectivos de izquierda británicos) constituye un criterio perfectamente válido para regular las relaciones internacionales en beneficio de todos los participantes. Las economías capitalistas tienden a desarrollarse de manera desigual y ello

es un efecto pero también una causa del proteccionismo económico. El proteccionismo que hoy emerge es selectivo, ad hoc, y no global y agresivo, como en la época de lucha por el reparto de las colonias. Es un proteccionismo compatible, según Willoughby, con el proceso de integración mundial capitalista; e incluso necesario como respuesta mínima al desarrollo desigua-

#### ORDEN ECONOMICO Y ORDEN SOCIAL.

Durante muchos años se ha aceptado de hecho que la desigualdad económica, mejor dicho, el subdesarrollo económico, justifica la elevación de barreras proteccionistas para fomentar la producción interior. Lo que realmente constituye una novedad es que los países más desarrollados también hallen en la desigualdad un argumento para defenderse de las naciones más pobres. Pero en este caso se trata de desigualdad social, no de la económica.

El planteamiento más claro del tema lo realiza Hager (1982 b) al afirmar que existen dos órdenes socioeconómicos (no en el sentido de regímenes internacionales) en el mundo. En una representación caricaturesca, estaría por una parte Europa caracterizada por tener mercados regulados para el trabajo y libres para el capital; por otra parte un conjunto de países con mercados laborales libres ("libres" porque se encarcela a los sindicalistas si es preciso) pero donde la asignación del capital se realiza por métodos centralizados o regulados según

la estrategia acordada por algunos grupos de empresarios y los oficiales gubernamentales. En la interacción entre estos dos mundos no puede darse un equilibrio neutral según Hager.

Europa se ha convertido en un área de altos costes porque ha desarrollado una democracia y construido un sistema de estado de bienestar que da al trabajo una participación alta en la producción. En tales condiciones no tiene sentido pedirle que ajuste su estructura productiva a los costes vigentes en la otra zona del mundo donde impera un sistema social mucho más desequilibrado. en el Cuadro 4.1 puede apreciarse como la escasa diferencia en productividad no es equiparable a las enormes diferencias salariales.

**CUADRO 4.1**

PAISES DE INDUSTRIALIZACION RECIENTE

Productividad, Salarios y PIB per capita como porcentaje del nivel alemán en 1980.

	Productividad en la industria textil	Coste salarial total	PIB per capita
Singapur	95	13.3	32
Taiwan	90	11.9	-
Hong Kong	90	19.4	31
Corea del Sur	90	9.0	10
Tailandia	80	6.3	5

Fuente : Hager (1982 b)

Y no se trata solamente de la cuestión de los costes salariales, señala Hager. El estado interviene suministrando otras muchas cosas : capital barato, control de la fuerza de trabajo, protección frente a la competencia externa, créditos a la exportación, terrenos baratos o gratuitos, energía subvencionada, etc. Así puede levantarse una industria casi de la noche a la mañana como ha ocurrido con la industria naval en Corea del Sur. Pero queda muy claro que Hager está pensando más en Japón que en los nuevos países industrializados cuando se refiere a la intervención estatal en la asignación de recursos. Un sistema productivo de empresa libre no puede competir en igualdad de condiciones frente a otro con empresas subvencionadas.

Así pues hay en Hager una doble justificación del proteccionismo europeo. En primer lugar por razones de democracia social - Europa no debe aceptar la degradación de su sistema laboral que protege al trabajador. En segundo lugar por razones de reglas de juego competitivo , que no siendo las mismas para todos los productores, perjudica a los menos protegidos. El proteccionismo que defiende Hager no es de cada país individualmente sino del conjunto de países europeos (más específicamente : CE y EFTA) frente al exterior. En el interior del grupo debe proseguir la liberalización.<sup>1</sup>

Anell (1981) también apunta tesis parecidas a las de corte social-demócrata brillantemente defendidas por Hager. Pero Anell

subiendo un peldaño en el nivel de abstracción, se refiere a la existencia de dos modelos culturales en el mundo. En Europa predomina el modelo "post-materialista" preocupado básicamente por la calidad de la vida (Hager también habla de la formación de una cultura económica anti-industrial en Europa). Estados Unidos participa mucho más débilmente en este modelo cultural. El otro modelo se orienta hacia el crecimiento material como valor social predominante y está representado por Japón y otros países en desarrollo en proceso de rápida industrialización. La confrontación entre los dos modelos dificulta, en opinión de Anell, el llegar a acuerdos sobre las características que debería tener el orden económico mundial.<sup>2</sup>

#### EL ORDEN MUNDIAL LIBERAL EN LA TEORIA Y EN LA REALIDAD.

A los argumentos ya expuestos, Hager (1982 c) añade otros que igualmente atacan el principio del librecomercio desde la perspectiva de la aplicabilidad de la teoría al mundo real. La lógica del modelo liberal y del orden liberal supone "un solo mundo" que se organiza económicamente por medio de un mercado mundial al que los países responden ajustándose como si fueran empresas. Pero la mayoría de las economías industrializadas occidentales no son de tipo liberal puro y no están en condiciones de adaptar automáticamente sus asignaciones de recursos, su estructura productiva, a los dictados del mercado mundial. Europa se compone de economías mixtas, con un sector público y un sector privado, y el estado no permite que sea el mercado

exclusivamente quien determine los niveles de producción y empleo. El estado está hoy emplazado a mantener la viabilidad de muchas actividades cuya desaparición repentina supondría elevados costes sociales en términos de empleo.

El mundo sobre el que se apoya la lógica del orden mundial liberal es el de la economía neoclásica :

- un mundo walrasiano de mercados que se equilibran
- un mundo ricardiano de ventajas comparativas
- un mundo de tipos de cambio que llevan al equilibrio exterior.

Difícilmente puede negársele la razón a Hager tanto en lo cierto de los supuestos anteriores sobre los que se construye la teoría del orden liberal como en el hecho de que ese mundo no existe en la realidad.

La realidad, tanto la presente como la que sabemos del pasado, tampoco rubrica la idea de que sólo un ambiente librecambista favorece el desarrollo económico. Es corriente oír la versión de que el crecimiento europeo de la década 50 y 60 se apuntaló en la ampliación del librecomercio. Sin embargo Europa experimentó entonces unas circunstancias que la aislaban de hecho de una competencia exterior seria. Europa gozaba en esos años del monopolio tecnológico junto con Estados Unidos. Ni Japón ni los otros países de nueva industrialización habían emergido aún como competidores. Ambas zonas conjuntamente eran el centro absoluto de la producción manufacturera mundial. El dólar estado-

unidense permaneció sobrevalorado en general durante ese tiempo, por lo que exportaba relativamente poco. En cambio se produjeron importantes inversiones americanas en Europa que contribuyeron a la difusión de la tecnología y al cierre del "gap" existente previamente. En realidad el proceso de liberalización exterior no supuso para Estados Unidos y Europa la exposición a una competencia externa mínimamente fuerte, y en el interior de la zona creció sobre todo el comercio intraindustria

No hay duda de que el orden liberal posterior a la Segunda Guerra Mundial funcionó bien; pero funcionó bien para los países desarrollados y especialmente para Estados Unidos que usó su poder político y militar para mantenerlo. Es obvio que el librecambismo opera en beneficio de quien menos competidores tiene pero puede acceder tranquilamente al resto de mercados. Estados Unidos podía permitirse incluso el lujo de tolerar excepciones a sus propias reglas por razones de conveniencia, de oportunismo político (Tyson y Zysman, 1983). Entre los países, subdesarrollados en su momento, que mejor han sabido aprovechar la tolerancia está Japón, por supuesto. Japón, y otros países en menor grado, ha podido edificar una industria potentísima aprovechando la apertura de las otras economías mientras mantenía celosamente protegida la propia. Hoy día con una estructura económica tremendamente competitiva es el propio Japón el primer interesado en el mantenimiento de un régimen mundial de librecambio. Y con Japón otros países subdesarrollados que han forjado sectores exportadores muy potentes y

ya no pueden mantener un alto proteccionismo sin causar gran irritación al resto del mundo y arriesgarse a represalias.

#### EL ORDEN ECONOMICO LIBERAL COMO BIEN PUBLICO. FREE-RIDERS.

Un orden económico internacional en la medida que proporciona estabilidad a las relaciones económicas entre países, al reducir la incertidumbre respecto al comportamiento de los demás, puede ser asimilado a un bien público internacional. El orden liberal puede ser considerado, por tanto, como un bien público, con la particularidad de estar altamente sujeto a la actividad de elementos 'free-riders'. La situación ideal para cada país, desde el punto de vista de sus intereses, sería aquella en la que tiene libre acceso al mercado de los demás mientras controla la penetración externa en el propio. La situación ideal es la de free-rider, como en cualquier bien público cuyo consumo es indivisible. Esta es la razón según algunos autores (Streteen, 1983) de que no lleguen a desarrollarse suficientemente los organismos de colaboración. Se produce una situación típica de "dilema del prisionero" en la que la persecución racional de los intereses individuales conduce al empobrecimiento de todos. Esto ocurrirá siempre que se den actividades de proteccionismo competitivo, de empobrecimiento del vecino.

Para que el orden liberal funcione es necesario que al menos el grupo de economías más importantes se comprometan a respe-

tarlo. Lograr el sometimiento general a las reglas de juego puede requerir la existencia de un poder hegemónico que coaccione a los demás - como sostienen Zysman y Cohen (1982) o Kindleberger (1981) - o, quizá, solamente la voluntad colaboradora de todos los integrantes del grupo principal ante el reconocimiento de sus intereses comunes.

Aun cuando exista un interés real hacia el mantenimiento de un orden económico abierto, todos los países cuentan con poder disponer de un cierto margen de maniobra. En periodos de "vacas flacas" aumenta el recurso a las medidas excepcionales de todos ellos y simultáneamente desciende la tolerancia de unos hacia otros en lo referente a dichas prácticas. Se rompe el juego. Los gobiernos sólo colaboran si hay perspectivas de ganancia. Actualmente el consenso entre las principales economías se ha debilitado. Según Camps y Diebold (1983) las circunstancias que contribuyen a ello son :

- Cambios en el sistema monetario : los tipos de cambio flotantes, pero intervenidos, crean inseguridad pero también suponen una distorsión en las condiciones de la competencia.
- La conversión de lo que fue crédito fácil en deudas externas abrumadoras obliga a los países deudores a restringir importaciones y buscar oportunidades de exportar.
- La mayor velocidad adquirida por el cambio tecnológico y general produce rápidos desplazamientos en las ventajas comparativas entre países, lo que les obliga a tomar medidas de ajuste tanto más duras cuanto más rezagado se encuentra el país.

- La inversión directa exterior ha aumentado pero sin seguir normas o acuerdos internacionales y ha contribuido a provocar cambios estructurales en algunos países sin, por otra parte, mejorar su habilidad para manejarlos.
- El ritmo de crecimiento del comercio exterior mundial por encima del de la producción ha exacerbado la interdependencia económica, convirtiendo en internacionales lo que antes eran problemas o asuntos nacionales.
- Los gobiernos, y menos las democracias, no están equipados para manejar la complejidad y rapidez de los cambios.

El orden liberal es, pues, esencialmente inestable porque, contrariamente a lo que postula la teoría, no beneficia a todos por igual y porque, en el mundo real sólo bajo circunstancias muy especiales (crecimiento general alto sin cambios estructurales bruscos) se logra reunir la suficiente disposición favorable a la cooperación entre el grupo económicamente relevante de países. Joan Robinson (1978, 1965, p.203) expresa magníficamente el nudo del problema :

"We know now that free trade is not an equilibrium state that would be reached if each country individually followed its own enlightened self-interest. It could be achieved only by mutually accepted self-denying ordinances, establishing a code of behaviour that would be good for all each observed it."

Robinson, ya en 1965, constatando la pérdida de posiciones de la economía británica en la jerarquía mundial recomendaba una política de control y reducción de importaciones con fomento de la producción nacional. Reconocía que habría protestas y

quizás represalias de los países perjudicados pero argumentaba que cualquiera que fuera el método -ortodoxo o no, desde el punto de vista de los librecambistas- por el que un país mejore su competitividad respecto a otros, provocaría acciones para evitar salir perjudicados :

"It seems after all that the free-trade doctrine is just a more subtle form of mercantilism. It is believed only by those who will gain an advantage from it." (Robinson, 1978, 1965, p.21)

#### EL PRINCIPIO DE RECIPROCIDAD.

Y ciertamente puede decirse que nunca ha habido, en realidad, un orden mundial librecambista, ni probablemente lo habrá jamás. En esta afirmación coinciden también otros dos británicos, Dell (1986), que fue ministro de comercio en el último gobierno laborista, y Wolf (1986) desde una perspectiva más liberal. La organización del comercio mundial desde la Segunda Guerra Mundial se ha basado en la apertura bajo el principio de reciprocidad. Ahora bien, el principio de reciprocidad es claramente mercantilista y no concuerda con los principios teóricos del libre comercio cuya lógica llevaría a su aplicación unilateral (Dell, 1986).

Pero la realidad es que ningún país que piense en términos dinámicos, como es obligado, está dispuesto a someterse a las perturbaciones, en ocasiones graves, que provocan los desplazamientos internacionales de ventaja comparativa.

El principio de reciprocidad que regula la apertura de los intercambios mundiales no tiene nada que ver con el de ventaja comparativa ni con el progreso hacia el libre comercio. El surgimiento de cualquier dificultad da pie a que se desencadenen procesos proteccionistas entre los participantes. La reciprocidad exige, además, que cada parte pueda medir el grado de apertura de la otra. Ello no es difícil si solamente se trata de observar las barreras arancelarias. Pero cuando hacen su aparición de manera masiva otras formas de proteccionismo no arancelario, como ha sido el caso en los últimos años, como forma de eludir los compromisos adquiridos bajo el GATT, el problema se torna complejo y opaco y se dificulta enormemente la negociación y el llegar a acuerdos.

Durante mucho tiempo el principio de reciprocidad ha sido aplicado de forma poco estricta. Forman parte de los acuerdos del GATT tanto las cláusulas de salvaguardia como la aceptación del proteccionismo en el caso de los países subdesarrollados (preferencias generalizadas). Ambas figuras rompen con el principio de reciprocidad. Pero, como ya se ha indicado anteriormente, mientras Estados Unidos no tenía competidores serios no había inconveniente en tolerar un alto número de 'free-riders' en el orden por él tutelado. Ozaki (1984) expresa una idea parecida al afirmar que el proteccionismo es una de las formas que adopta la política industrial de las naciones débiles, las naciones fuertes no necesitan protección.

De todas formas Ozaki mantiene una noción relativa de lo que significa ser fuerte, ya que ve en la actual situación existente entre Estados Unidos, Europa y Japón, próxima al equilibrio, un estímulo al desarrollo del nacionalismo económico que se puede traducir en un abuso de la política industrial, como fórmula proteccionista.

Por su parte, Chalmers Johnson (1984) empieza por no aceptar, sin más, que el orden mundial vigente en los años 50 y 60 indicara un genuíno deseo y capacidad estadounidenses de impulsar el librecambio. En su opinión, y dado el rechazo doctrinal que en Estados Unidos, como bastión del mercado libre, tiene el concepto de política industrial, instituciones como el FMI, el GATT o el Plan Marshall podrían ser más correctamente entendidas como ingeniosas políticas industriales americanas que como bienes públicos internacionales.

#### APERTURA VERSUS LIBERALIZACION.

Que el orden liberal respondía, en primer lugar, a los intereses de Estados Unidos y que tampoco iba mal al resto de países capitalistas más ricos es algo que prácticamente nadie se atreve a negar. Que, en segundo lugar, como conjunto de reglas de juego internacionales ha cumplido una función de bien público también puede aceptarse, siempre y cuando se tenga en cuenta que para cierto grupo de países del Tercer Mundo no ha sido así. Por último, también tienen razón quienes opinan que es inco-

rrecto denominar liberal al orden todavía formalmente existente porque :

a) se basa en el principio de reciprocidad - y no en el libre comercio; y

b) en relación al GATT hay tantas excepciones (cláusulas de salvaguardia, proteccionismo en caso de países subdesarrollados y otros que no lo son tanto, flujos comerciales fuera del ámbito del GATT como la agricultura o el textil, etc.) que hablar de orden liberal puede resultar francamente exagerado.

Se ajusta más a la realidad hablar de un orden abierto o estimulador de la apertura económica. Un orden abierto acepta el proteccionismo pero éste se ve sometido a control y negociación internacional.

Un orden abierto y no un orden liberal es, por ejemplo, el que contempla la estrategia económica internacional que Cohen y Zysman (1983), defensores de la política industrial estratégica, proponen para Estados Unidos. La estrategia se articula sobre tres puntos. Primero, lograr acceso a los mercados más importantes para la producción americana, sobre todo el japonés, y, en general el de alta tecnología de los países desarrollados. Segundo, acudir a las negociaciones internacionales comerciales con un programa bien elaborado sabiendo de antemano qué es lo que interesa promover. (Esto presupone disponer de una lista de prioridades concretas en cuanto a sectores productivos). Tercero, debe lograrse la igualación u homogeneización de las condiciones competitivas en todos los países, para garantizar

que no habrá competencia desleal. Pero además Zysman y Cohen afirman que Estados Unidos debe tener su propia política industrial dirigida a fomentar la competitividad.

Es de suponer que Zysman y Cohen son plenamente conscientes de la dificultad de compaginar la práctica de una política industrial nacional - que por genérica que sea forzosamente comportará alguna forma de subvención a ciertas actividades - con un código internacional que signifique la igualación de las condiciones de competencia. Es significativo que ellos mismos en un trabajo anterior (1982) mencionan el conflicto existente entre el mantenimiento de la posición económica nacional en el mundo de EE UU y el orden liberal, ya que las políticas que fortalecerían la competitividad de las firmas americanas también deteriorarían el sistema de libre comercio. Pero puesto que no dudan en defender las primeras se puede deducir que aceptan la desaparición del liberalismo tradicional.

La economía mundial se ha hecho en los últimos años mucho más difícil de gestionar. Para garantizar un mínimo de estabilidad o suavidad en las relaciones económicas entre los principales países es cierto que se precisaría una cierta igualación en las condiciones competitivas en que se mueven sus empresas respectivas. Aun así los países difícilmente aceptarían estoicamente deterioros serios en actividades concretas provocados por la competencia externa por "leal" que ésta sea. Pero además ¿qué significa igualación de las condiciones competitivas ?

Una vez descartado, por utópico y poco razonable, el liberalismo puro, no queda más remedio que ponerse de acuerdo sobre la clase e intensidad de ayudas gubernamentales mutuamente toleradas. No es tarea fácil, los subsidios, en sentido amplio, pueden adoptar infinidad de formas, vehicularse por innumerables vías.

#### INTERCAMBIOS LIMITADOS. AUTOSUFICIENCIA KEYNESIANA.

Se puede imaginar un orden mundial librecambista - lo que todavía constituye la doctrina oficial entre los economistas y el objetivo retórico de muchos gobiernos - pero sobran razones como intentamos argumentar, para calificarlo de imposible e indeseable. En defecto de un orden liberal son muchos los que amenazan con el fantasma de un mundo de guerras económicas de todos contra todos que ciertamente perjudicaría también a cada uno.<sup>3</sup> Pero cada vez aparece más claro que los países más desarrollados intentarán evitar esta última salida en favor de algún tipo de sistema basado en la negociación de intercambios. Ello no garantiza que todos los participantes se beneficien en igual medida, siempre jugarán las relaciones de fuerza, pero es, en principio, la salida más razonable y que parece apuntar en la realidad.

La era de prosperidad anterior a 1970 (o 1968, o 1973) vino marcada por el predominio de la economía Keynesiana en el terreno teórico y sobre todo práctico de la política económica

nacional. Tal cosa no tenía su correspondencia en el ámbito de la política económica internacional anclada en el discurso teórico neoclásico, pese a ser su práctica bastante más relajada. Keynes -el Keynes de la Teoría General o del Tratado del Dinero- no era librecambista. No podía serlo a menos de incurrir en la inconsistencia teórica.

El núcleo del trabajo de Keynes lo constituye la demostración de la conveniencia de la intervención del sector público en la economía para alcanzar ciertos objetivos de interés nacional. En primer lugar el pleno empleo. La persecución de objetivos propios requiere la utilización, la experimentación también, de medidas propias y ello implica una autonomía nacional que puede ser incompatible con el sometimiento a unas reglas de juego internacionales estrictas. Keynes favorece un cierto aislamiento de los avatares externos. Acepta que la autosuficiencia, por él recomendada, tiene sus costes, pero éstos deben compararse con los costes de la interdependencia. En un párrafo transparente y exquisito Keynes defiende la minimización de la interdependencia económica y la maximización de la interdependencia cultural (Keynes, 1982, 1933, p.236):

"I sympathise, therefore, with those who would minimise rather than with those who would maximise, economic entanglement between nations. Ideas, knowledge, art, hospitality, travel - these are the things which should of their nature be international. But let goods be homespun whenever it is reasonably and conveniently possible; and, above all, let finance be primarily national. Yet, at the same time, those

who seek to disembarras a country of its entanglements should be very slow and wary. It should not be a matter of tearing up roots but of slowly training a plant to grow in a different direction."

Nada más lejos de un nacionalismo estrecho que la autosuficiencia económica de la que habla Keynes, referida básicamente a un contexto de economías con elevado grado de similitud. Keynes argumenta que si una especialización muy pronunciada tiene sentido cuando se trata de países con muy diversas características climáticas, naturales, culturales, de aptitudes laborales, etc. ya no está justificada cuando se trata de economías más homogéneas o bien cuando se trata de productos de fabricación en masa que pueden producirse con igual eficiencia en cualquier país.

Keynes se muestra favorable a prescindir del aprovechamiento de economías de escala porque estima superiores los beneficios que pueden obtenerse de la "integración de producción y consumo en el mismo ámbito nacional, económico y organizativo". Con visión de futuro piensa que, en cualquier caso, los costes de la autosuficiencia tenderán a ser relativamente menores al aumentar la proporción de actividades de servicios dentro del total conjuntamente con el crecimiento de la riqueza. Y escribe esta frase reveladora :

"National self-sufficiency, in short, thought it costs something, may be becoming a luxury which we can afford if we happen to want it." (p.238)

El bienestar económico no puede medirse, como expresamente in-

dica Keynes , en términos meramente contables.<sup>4</sup>

#### REVITALIZACION DEL KEYNESIANISMO.

"Hoy en América ser economista es ser librecambista, de igual forma que hubo una época en que todos los astrónomos eran ptolomeicos."

Eso es lo que opina Kuttner (1984) que seguramente se ve a sí mismo formando parte de la "pequeña fraternidad de disidentes desinteresados" pendientes del estudio del comercio negociado 'managed trade' como paradigma alternativo. Kuttner se autocalifica de izquierda democrática práctica. El y otros economistas europeos como Hager, Grjebine o el colectivo Cambridge Economic Policy Group, por ejemplo, representan lo que podríamos considerar el keynesianismo actual en materia de relaciones económicas internacionales. Empezaremos hablando de los europeos

A Grjebine (1980, p.230) le parece irreversible la tendencia hacia el proteccionismo de la mayoría de países, pero propone que se haga de forma sistemática y negociada. Presenta la idea de un "desarrollo autocentrado de las regiones del mundo", organizado de manera que las limitaciones comerciales se establezcan entre grandes regiones con distintos grados de desarrollo, donde la competencia salvaje puede ser más destructiva, mientras se mantiene una apertura considerable dentro de cada región, donde las economías son más homogéneas y los conflictos menores.

Es la anterior una postura keynesiana de limitación de los intercambios externos en función de las necesidades del pleno empleo nacional. Grjebine insiste en una idea con la que ya estamos muy familiarizados, que el grado de pérdida de independencia económica de un país depende menos del volumen de su comercio exterior que de la composición de éste. El peligro es menor si las importaciones y exportaciones son cualitativamente comparables. Es decir, los países desarrollados deben fomentar el comercio intra-industrial. Los países subdesarrollados, a su vez, no deberían seguir una estrategia extravertida y sería bueno, por otra parte, que incrementaran la apertura mutua.

Los planteamientos de Grjebine, siendo más generales, coinciden con los de Hager que, como ya vimos, propone la constitución de un área comercial libre en Europa Occidental formada por los países de la Comunidad Económica y la EFTA. Los países de la EFTA tienen sistemas socioeconómicos homogéneos con los de la Comunidad y no tendría sentido económico ni político dejarlos al margen.<sup>5</sup> Puestos a erigir un área protegida cuanto mayor sea ésta mejor, ya que en su interior las empresas se enfrentan a un clima competitivo más intenso. Por otra parte está Alemania que mantiene vínculos económicos estrechos tanto con los países alpinos (Suiza y Austria) como con los escandinavos. Finalmente, los países de la EFTA ya colaboran con la CE en algunos programas científicos.

El Cambridge Economic Policy Group -que publicó la revista Cambridge Economic Policy Review entre 1977 y 1982- es considerado representativo del keynesianismo de izquierdas. La política económica proteccionista que defienden está muy centrada en el caso británico. La suya no es una propuesta orientada hacia un orden económico internacional sino a presentar soluciones para la economía británica, que no solamente ha mostrado peores indicadores de inflación y paro que otros países europeos en los setenta y después, sino que sufre un largo proceso de declive relativo. No obstante, el modelo del CEPG ha pasado a ser interpretado como un enfoque general para tratar el desempleo, el estancamiento productivo y, más específicamente, el problema de la desindustrialización en economías maduras.

La propuesta del CEPG se basa en el control directo de las importaciones por medio de aranceles y cuotas. En principio se trataría de un proteccionismo lineal, o dicho de otra forma, no discriminatorio entre sectores y actividades aunque no se descarta tal aspecto en casos muy concretos. No tendría connotaciones agresivas, o mercantilistas, porque no iría orientado a lograr superávits en la balanza comercial, ni siquiera a reducir el déficit por debajo de niveles tolerables. No discriminaría entre países, por lo que tampoco resultarían perjudicados los países más débiles. Insisten en que si no hay represalias por parte de los demás el comercio mundial no tendría por qué retroceder (Cripps and Godley, 1978). La filosofía ge-

neral ante el proteccionismo del CEPG se resume en las siguientes líneas (CEPG, 1980) :

"Protection cannot be dismissed out of hand if, for example, it enables the protecting region to accelerate its own economic expansion without damaging that of the rest of the world. This has obviously been true in the case of many newly industrialising countries..."senile" industrial countries such as the United Kingdom should be allowed a similar opportunity."

Como ya se ha observado, el proteccionismo de los de Cambridge tiene un alcance básicamente circunstancial aunque, naturalmente se presta a la generalización y así ha ocurrido hasta cierto punto. Al llevar las implicaciones del modelo más allá del ámbito para el que había sido pensado, éste ofrece puntos débiles, tanto a la crítica más radical como más conservadora. Entre los primeros, Willoughby (1982), para quien el proteccionismo ad hoc como él lo denomina, no supone el menor inconveniente para la continuación del actual sistema mundial capitalista ya que ni siquiera afecta a los flujos internacionales financieros. Para romper con la hegemonía de las grandes metrópolis capitalistas sería necesario, en su opinión, que los gobiernos, empezando por el británico, establecieran controles más estrictos y selectivos de las importaciones y exportaciones tanto de mercancías como de capitales, con planificación de las inversiones y estrechamiento de lazos económicos con los países socialistas y del Tercer Mundo. Willoughby trata de desmitificar así las consecuencias de las actuales tendencias proteccionistas en los países industrializados. Las críticas conservadoras son numerosas y se basan en los argumentos liberales clásicos. Por ejem-

plo, la que se contiene en un estudio del Institut der deutschen Wirtschaft de Colonia (Bénard, 1984), o la más detallada de Gray (1982).

El también alemán Wiemann, del Instituto de Desarrollo de Berlín representa posiciones filokeynesianas favorables a la descentralización de la economía mundial con retirada ordenada y negociada de los países hacia sus respectivos mercados internos (Wiemann, 1985). Sería la fórmula para terminar con la "esquizofrenia colectiva", según términos de Wiemann, que permite que mientras la ideología occidental oficial predica el librecomercio, la práctica cotidiana sea proteccionista.

Se ha dicho, al comienzo de esta apartado, que Kuttner es uno de los escasos defensores norteamericanos de un comercio internacional intervenido o controlado. Su argumento básico coincide con el de Hager : la competencia abierta con países de bajos salarios llevaría a un descenso intolerable de los niveles de vida en Estados Unidos en este caso.

"The world's most advanced steel mill, in Nigeria, pays its skilled labour about \$ 200 a month, and it has long waiting lists of job applicants. Who really thinks that we should lower American wages to that level in order to compete ?" (Kuttner, 1984, p.121).

El contrargumento neoclásico al razonamiento anterior es que el descenso salarial se vería compensado por el descenso de precios correspondiente a la entrada de importaciones baratas.

Repitiendo palabras de Hager, Kuttner observa que una camisa importada se paga varias veces : directamente en el mostrador de la tienda y en subsidios al desempleo; e indirectamente por las pérdidas de otras industrias suministradoras (como maquinaria, fibras o productos químicos de teñido y acabado).

Precisamente el tratamiento internacional del sector textil desde 1973, el acuerdo Multifibras, es para Kuttner un buen ejemplo de comercio negociado que podría ser utilizado como modelo a seguir en muchos otros casos. El acuerdo de limitación de importaciones ha eliminado incertidumbre respecto al futuro y, juntamente con la actitud colaboradora de los principales sindicatos ha abierto una vía de modernización del sector textil. Justamente lo opuesto a las predicciones de la teoría. El crecimiento de la productividad anual en la industria textil americana fue en los años 60 (cuando empezaron las primeras medidas de control) y en los 70 el doble de la media para la industria. Sólo el sector electrónico tuvo mayores incrementos de productividad. Así que el proteccionismo textil, según Kuttner, no ha llevado ni al estancamiento del sector ni a una espiral de precios. Otros casos de comercio intervenido, como el acero, han dado resultados menos deseables pero ello sólo indica, en opinión de Kuttner, la necesidad de disponer de una planificación o política industrial que canalice adecuadamente las ventajas potenciales de la protección.

La muy concreta propuesta de Kuttner de un orden comercial mun-

dial negociado incluye, además de la limitación de exportaciones, acuerdos de producción conjunta o mejor dicho de contenidos de valor añadido nacional en las importaciones. Es este un instrumento de política industrial y comercial que viene siendo usado desde hace mucho tiempo por diversos países. En Australia, desde los años cincuenta, los fabricantes de automóviles que deseen vender allí deben establecer plantas locales. Tácticas parecidas han seguido Brasil y México, estableciendo normas estrictas de contenido nacional sobre el valor total de los automóviles vendidos allí. Es una buena fórmula de transferencia de tecnología.

Los japoneses, maestros en el arte de la adquisición de tecnología extranjera, también utilizan el método de los acuerdos de coproducción. Por ejemplo, en una compra de 100 aviones de combate F-15 a los norteamericanos, las concesiones que el gobierno japonés obtuvo fueron que solamente 14 de los aparatos serían totalmente fabricados en Estados Unidos, 8 se expedirían en forma de piezas para ser montadas en Japón y 78 se producirían en Japón con licencia de McDonnell-Douglas. El coste de la operación así realizada, según cierta estimación, suponía 18.000 millones de dólares más que si los aviones se hubieran extraído directamente de la fábrica. Sin embargo los japoneses calcularon que la ganancia en empleos en alta tecnología, y los beneficios para su industria aeronáutica en estado infantil, bien merecían pagar el coste adicional.

En la paradigmática exposición de Kuttner que estamos siguiendo, tanto el establecimiento de contenidos mínimos de valor añadido en el interior, como los acuerdos de compensación comercial 'counter-trade', se justifican por el principio económico y político de que la capacidad adquisitiva nacional debería producir empleo nacional, quedando los detalles sometidos a negociación abierta. Además, el comercio internacional negociado es compatible con el aumento de los intercambios, a diferencia del proteccionismo puro que empieza practicando el empobrecimiento del vecino y acaba empobreciéndose a sí mismo. Esto es lo que lograrían los países industrializados si se empeñan en imitar la ventaja de los países subdesarrollados en cuanto a costes salariales.<sup>6</sup> Merece la pena reproducir el siguiente fragmento de las conclusiones de Kuttner (p.135) :

"From the viewpoint of the Ricardian entrepreneur, wages are un unfortunate cost of production. From the perspective of society, they are the stuff of stability. From the perspective of macroeconomics, they are the stuff of purchasing power."

En una valoración somera del transparente enfoque de Kuttner y aceptando en lo esencial los principios en los que se basa : justicia distributiva, planificación económica, estado de bienestar, se nota a faltar, como en Hager, una mayor atención a las relaciones entre países ricos y países pobres, Norte-Sur. Un enfoque de las relaciones económicas internacionales que se desea progresista, aun cuando esté centrado en los problemas de las economías industrializadas, no debería olvidar el flanco débil del conjunto de naciones. Es evidente que los países

más poderosos tienen medios para negociar tantos o casi tantos acuerdos del tipo multifibras como deseen, según el ejemplo que Kuttner tanto celebra. Pero queda pendiente el esbozo de un sistema de comercio mundial que evite ser "negociado" solamente entre las naciones industrializadas e "impuesto" a las demás.

#### 4.B.- NEOPROTECCIONISMO. TRUEQUE.

El tipo de propuestas para organizar el comercio internacional que formula Kuttner pueden englobarse dentro del término nuevo proteccionismo que actualmente se emplea para referirse al crecimiento de las barreras comerciales en los países más desarrollados especialmente. Se trata de un proteccionismo nuevo porque utiliza instrumentos distintos a los clásicos aranceles. Algunos autores añaden además otra cualificación para distinguir al neoproteccionismo basada en lo específico de su origen. El estar dirigido contra los enormemente dinámicos nuevos exportadores de manufacturas, especialmente Japón y, en palabras de Bhagwati (1985), la "Banda de los Cuatro" (Taiwan, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur).

El neoproteccionismo acude a barreras no arancelarias de tipo muy variado, especificaciones estrictas de productos, cuotas, acuerdos de restricciones voluntarias de exportación y, sobre todo, innumerables formas de subsidios. Corden (1984) lo caracteriza por tres notas : a) la ausencia de transparencia de los

mecanismos, por lo que se dificulta su control externo; b) el desplazamiento desde la observación de reglas tajantes a la discreción administrativa; y c) el retorno al bilateralismo. De esta forma se logra eludir en muchos casos la letra, no el espíritu, de la normativa del GATT que hasta ahora ha gravitado sobre todo en las medidas arancelarias. Desde la Ronda de Tokio el GATT ha intentado abordar, todavía de forma rudimentaria, los problemas y la conflictividad entre países miembros generada por la proliferación de barreras no arancelarias. Esa es la intencionalidad, por ejemplo, del código de subsidios o la readaptación de las cláusulas de salvaguardia. Hay sin embargo una forma de abordar las relaciones comerciales, de carácter bilateral y basadas en el principio del trueque, que escapa casi completamente a los controles tradicionales del GATT.

El trueque, la más primitiva forma de intercambio, está adquiriendo cada día mayor importancia. Adopta formas complejas y rompe con todas las reglas y procedimientos establecidos en el comercio internacional. El Departamento de Comercio de Estados Unidos estimaba entre un 20 % y un 30 % los intercambios mundiales que, a principios de los años 80, estaban sujetos a alguna forma de trueque y calcula que la proporción puede alcanzar el 50 % en quince años.<sup>7</sup> Algunos estudios estiman que las transacciones que revisten alguna forma de trueque han crecido a tasas del 50 %, 64 % y 117 % en 1981, 1982 y 1983 respectivamente. El GATT realiza cálculos más restrictivos, sólo un 8 % del comercio mundial entraría en la categoría de trueque

(Cohen y Zysman, 1986). En cualquier caso el fenómeno es muy importante y escapa a los controles usuales que los gobiernos y organismos internacionales mantienen sobre el comercio.

El trueque simple consiste en intercambiar una cantidad dada de un determinado producto por otra cantidad dada de otro. El trueque junto con otras variantes más elaboradas forman, lo que en terminología inglesa denominan 'countertrade'. Suelen citarse, también en términos ingleses, variantes como las operaciones 'offset' y 'buy-back'.

Countertrade podría traducirse como contracomercio<sup>8</sup> e indica que el vendedor puede escoger como pago entre una gama de diversos productos para cubrir una parte o todo el importe de su venta. Hay buy back o contracompra cuando al exportar, por ejemplo una planta industrial, se admite la producción de ésta como pago. Con offset, u operación compensada, se indica una forma de pago todavía más abierta. Por ejemplo, a cambio de adquirir 2.000 millones de equipo de conmutación telefónica, el país cliente solicita que se instale en su territorio una fábrica de semi-conductores capaz de producir por un valor de 1000 millones anuales de chips de memoria, la mitad de lo cual deberá destinarse a exportación.

El nuevo florecimiento del trueque es interpretado según la ocasión, bien como una consecuencia de la inestabilidad monetaria internacional, bien como una solución de emergencia ante la aparición de excesos de capacidad o, sencillamente, como

una forma de eludir reglamentaciones internacionales demasiado estrictas. El trueque sería, en todos estos casos, sólo un recurso para enfrentarse a los malos tiempos y no tendría continuidad. Sin embargo, no es ésta la interpretación que defienden Cohen y Zysman (1986) en su muy contundente (como de costumbre) artículo. Probablemente aciertan al señalar que el trueque no alcanzaría un gran peso si las transacciones hubieran de pactarse a iniciativa exclusiva de las empresas respectivas, en el plano estrictamente privado. Piensan que la fuerte expansión de este fenómeno comercial en los últimos años no se explica sin tener en cuenta la implicación de los gobiernos en él, y que no se trata de algo circunstancial.

Los gobiernos que ellos denominan "desarrollistas", cuyo ejemplo máximo es Japón pero que también incluye a los de Brasil, Francia o Corea, están comprometidos en la promoción directa del crecimiento económico de su nación. Uno de sus instrumentos de política económica es el comercio. Y bajo la fórmula de trueque, u otras operaciones compensatorias, se puede dar salida a excedentes de producción o diversos tipos de productos que en un comercio normal tendrían dificultades.

El trueque permite manipulaciones en los valores, en los precios de compra-venta que no podían realizarse cuando las contrapartidas vienen expresadas en moneda. El trueque es una buena forma de ocultar el dumping, cuando hay problemas de exceso de capacidad o simplemente para penetrar en otros mercados.

Cuando los precios están sujetos a regulación internacional el trueque es la fórmula adecuada para zafarse de las normas.<sup>9</sup>

Los acuerdos de buy-back, por ejemplo, son un instrumento interesante para el desarrollo industrial nacional. Indonesia está entre los primeros países que utilizaron el señuelo de las compras importantes para imponer como forma de pago la aceptación de productos nacionales que no se habrían podido exportar normalmente. El ejemplo ha sido imitado por otros países como México y Malasia; este último por razones defensivas al sentirse perjudicado por las prácticas de Indonesia.

La tesis que, en definitiva, Cohen y Zysman desean expresar es que cuando el poder político se involucra, ya sea directamente ya sea indirectamente (como mediador), en el comercio exterior de la nación, adquiere la capacidad de poder utilizarlo en la forma que mejor le interese a fin de lograr alterar la estructura económica de la nación, el perfil de lo que se produce. La expansión del 'countertrade' debe, pues, analizarse dentro del marco de los esfuerzos estratégicos orientados a modificar, a mejorar, "la posición de la industria nacional en la división internacional del trabajo, de la riqueza y del poder". Las distintas prácticas comerciales que se acaban de comentar son, en esta perspectiva, piezas de un juego estratégico a largo plazo.<sup>10</sup>

En los párrafos anteriores han quedado esbozados los elementos

de la idea de que el neoproteccionismo, incluidas sus formas de trueque moderno, es una de las tácticas de los que en este trabajo denominamos política industrial estratégica, propia de los países industrializados. Conviene distinguir entre éste, por una parte, y el proteccionismo tradicional (aunque ahora incorpore también instrumentos neoproteccionistas) de los países en proceso de industrialización, por la otra. En un caso u otro varía tanto el contexto como el tipo de incentivos que llevan al empleo del binomio protección-política industrial. Por ejemplo, un hecho diferencial significativo es que el grupo de países industrializados vuelve a adoptar la protección cuando ya parecía irreversible el camino hacia la mayor liberalización, dados el desarrollo y complejidad adquiridos por sus economías. Es un proteccionismo sobre bases diferentes al de las naciones subdesarrolladas.

#### LIBRECAMBIO - PROTECCIONISMO. UNA POLEMICA SIN FIN.

La vieja polémica librecambio - proteccionismo tiene realmente algo de exasperante. Cada parte repite sus argumentos sin que ninguna llegue a imponerse definitivamente sobre la otra. Los razonamientos proteccionistas suelen adaptarse a las características de los problemas del momento, pero según algunos autores varía más la forma que el fondo. Bhagwati (1985) titula así un artículo : "Proteccionismo : vino viejo en botellas nuevas". Sin embargo es difícil desembarazarse de la impresión, después del rastreo que en este trabajo se realiza sobre el

surgimiento de un nuevo tipo de demanda y oferta de política industrial, de que la polémica está mal planteada y que hoy hay elementos nuevos que se incorporan a ella.

Parte del problema radica, quizás, en que las respectivas argumentaciones discurren, aunque de manera difícil de percibir, en planos intelectuales distintos. El librecambio, como el "laissez-faire", es un concepto formulado en el terreno teórico, abstracto. Ya se ha tocado este aspecto en el capítulo anterior. El librecambio es la teoría normativa que se desprende de un mundo formado de economías de mercado perfectas, según el paradigma neoclásico estático. Comparte con éste todo el atractivo del modelo lógico donde las piezas encajan admirablemente formando una construcción llena de coherencia y belleza, levantada sobre unos cuantos pilares que son unos supuestos de partida aparentemente creíbles y que no hace falta demostrar. Pero como ya se ha dicho de todas las maneras posibles la coherencia lógica se obtiene a costa de realizar simplificaciones de la realidad incompatibles con la operatividad del modelo. Es muy significativo y cargado de mala intención el comentario que circula en Estados Unidos (Lovett, 1984) :

"The only people who really believe in completely free competition seem to be full professors of economics with tenure."

El mismo Keynes cuando se ocupa del mercantilismo, para defenderlo en el capítulo 23 de su Teoría General indica, seguramente sin mala intención, que los hombres prácticos dedicados a la política o a los negocios, son mercantilistas, mientras que los académicos son librecambistas.<sup>11</sup>

En el terreno práctico, en la economía real, los que deciden sobre la aplicación de políticas librecambistas o proteccionistas son los gobiernos, y los grupos de presión si se quiere, de estados nacionales soberanos que perciben sus economías y evalúan sus resultados, en términos de unidades competitivas en el contexto internacional. No es razonable esperar que los responsables de la política económica se decanten en favor del librecambio por razones de principio cuando esperan obtener mayores ventajas practicando la protección.

El recurso a la protección no tiene motivaciones exclusivamente mercantilistas. Hay otras razones de naturaleza interna, como ya se ha tenido ocasión de mencionar en distintos contextos en estas páginas. Está, en primer lugar, la necesidad o alta conveniencia de mantener la operatividad de las políticas macroeconómicas nacionales, lo cual precisa conservar cierta autonomía de la economía respecto al exterior. Este es el argumento típico keynesiano y la clase de protección que se corresponde con él es arancelaria y bastante general. Así es el que propugna el CEPG, por ejemplo, para poder abordar una política nacional de reindustrialización y aumento de empleo.

Por otra parte, algunos autores señalan el papel del proteccionismo en las políticas de distribución de renta. Wolf (1986) piensa incluso que la función de la protección no tiene que ver principalmente con las relaciones internacionales, sino con la distribución interna de la renta. Como mal menor la salida re-

comendada por Wolf (keynesiana de hecho) consiste en elevar el nivel arancelario medio; lo que se suele denominar ahora re-tariffication, pero prestando atención especial a las fórmulas acordadas internacionalmente para ponerlo en práctica y modificarlo, de manera que se garantice flexibilidad y transparencia. La fórmula debería dejar muy al descubierto los costes e implicaciones para la economía interna del empleo de determinados grados de protección.

El intervencionismo sobre la distribución de la renta no está, en general, bien visto por la economía neoliberal. Banks y Tumlir (1986) expresan opiniones bastante típicas sobre el papel del proteccionismo en este tema. Para ellos no sólo éste sino el conjunto de la política económica de comercio y exterior y la mayoría de políticas económicas a secas cumplen puramente dicha función. Su enfoque es, sin embargo, negativo y asumen la crítica tradicional neoliberal al proteccionismo, a saber, la utilización discriminatoria de la protección para beneficiar a determinados grupos de presión frente a otros menos poderosos o con menor capacidad de influir sobre el gobierno. Por una parte están las siempre recordadas críticas al proteccionismo como mecanismo del que se valen los productores (entendido como grupo de presión política) sobre los consumidores (cuya dispersión imposibilita el ejercicio de presiones neutralizantes de los productores).<sup>12</sup> A ello se añade la distinta presión que son capaces de ejercer los diferentes grupos de productores, lo que resulta en grados de protección distin-

tos según las actividades. Se suele adjudicar a los intereses vinculados a industrias maduras y muy concentradas mayor poder de presión política que a las más jóvenes y más dispersas. Así el proteccionismo es atacado por dos flancos, porque distorsiona la distribución de la renta sin ganar en equidad y porque contribuye a hacer más rígido el sistema de asignación de recursos.

Una contrarréplica eficaz a las anteriores objeciones al proteccionismo debería empezar puntualizando de qué forma de protección se habla. En un caso, la protección a toda la producción (y a todos los productores) nacional en general, supone la implantación de un arancel lineal. No hay por qué repetir la defensa de corte keynesiano<sup>13</sup> aplicable a esta modalidad apoyada en razones como : a) autosuficiencia y autonomía (Keynes); b) empleo (CEPG); c) nivel de salario (Hager); etc. La discusión en este caso es, como ya habíamos apuntado, entre un liberalismo idealista (supone que sin arancel los precios interiores serían más bajos sin afectar el nivel de producción) y un proteccionismo más realista (un mundo dividido en naciones soberanas desiguales que defienden sus intereses nacionales propios por todos los medios a su alcance).

Cuando se pasa a hablar de discriminación entre productores, bien sea sectores productivos, bien sea empresas, la crítica antiproteccionista se traslada a su vez a un plano más terrenal como es la denuncia de los grupos de intereses que interac-

cionan y presionan sobre los que legalmente deciden y aplican la política económica para lograr privilegios a costa de los demás. El sistema concreto de protección puede ser tanto arancelario selectivo como no arancelario (subvenciones en general). Estamos menos ante una cuestión de principio, o de doctrina académica, que ante el problema factual de si el gobierno puede ser capaz de llevar adelante una política selectiva pero no en función de las presiones que padece sino de lo que se estiman intereses objetivos de la economía y de la sociedad en su conjunto. En otras palabras, si los poderes públicos demuestran que una vez elaborada una estrategia de adaptación y configuración sectorial, de especialización productiva, son capaces de atenerse a ella venciendo la resistencia de cualesquiera intereses particulares, la crítica antiproteccionista queda superada.<sup>14</sup> La política industrial presupone la elaboración de una tal estrategia para los sectores industriales. De ahí que una parte importante del debate sobre la pertinencia de la política industrial sea, al mismo tiempo, una discusión sobre política del comercio exterior y sobre el status normativo del proteccionismo.

Una de las conclusiones que se pueden extraer llegados aquí, y abundando en la cuestión planteada al principio de este apartado, es que el debate proteccionista surge hoy efectivamente con elementos nuevos. Miles Kahler (1985) se aventura incluso a hablar de un nuevo neoproteccionismo (new, new protectionism) que él ubica -quizá demasiado restrictivamente- en Europa, cuyo

ataque al edificio del librecomercio es, al mismo tiempo, teórico y práctico. Teórico porque subvierte intelectualmente la ideología librecomercista. Práctico porque se complementa con programas o estrategias económicas que incorporan el proteccionismo como un elemento central, incluso esencial. Al decir de Khaler, la política económica exterior adquiere una nueva importancia, no como respuesta a este o aquel grupo de interés, sino como un instrumento de la política económica normal.

#### LOS LIMITES AL PROTECCIONISMO.

Los pronunciamientos favorables a la protección, tanto si son básicamente defensivos (CEPG) como si contienen alguna dosis de mercantilismo (la preocupación por el liderazgo americano de Cohen-Zysman), suelen ir unidos al rechazo de plano de todo lo que suponga entrar en una dinámica de guerra comercial abierta. Nadie pone en duda que ello perjudicaría a todos los contendientes. La cuestión difícil estriba en definir y elaborar unas nuevas reglas de juego que contemplen y, a su vez, limiten las prácticas proteccionistas dentro de márgenes tolerables mutuamente por la mayoría de países. En especial los más industrializados, cuya actitud es determinante.

Para empezar, basta con comparar la sencillez del principio operativo del librecomercio (equivalente al laissez-faire) con lo tremendamente compleja que puede llegar a ser la elaboración de un sistema de reglas internacionales a partir de algún

tipo de proteccionismo negociado. La legislación del GATT ya es en estos momentos un laberinto por el que muy pocos expertos en el mundo transitan con seguridad. Se puede imaginar lo que resultaría si prosperase, por ejemplo, la iniciativa del sueco Magnus Wijkman (1986). Para detener, y dar la vuelta, a la marea proteccionista, Wijkman sugiere entablar negociaciones internacionales donde se pongan sobre el tapete todas las cuestiones, especialmente las más difíciles o conflictivas, y en las que participen el máximo número de países, para asegurar la presencia de la máxima variedad de intereses. Las ventajas que promete la mecánica de tal sistema parecen claras : un país desarrollado puede abandonar la exigencia de que otros eliminen sus aranceles contra productos industriales si comprueba que se le abren nuevos mercados en servicios. Un país subdesarrollado puede comprobar que logra mejorar más sus términos de intercambio en productos agrícolas que en textiles. Se puede deducir que aumentan las probabilidades de obtener soluciones satisfactorias para cada participante. El esquema de Wijkman recuerda al mecanismo del equilibrio general pero, y aquí está el problema, son automatismos. Constituye exactamente el polo opuesto al tipo de propuestas de contemplar la formación de áreas de librecambio que también se comentarán. Hay bastante diversidad entre las alternativas que se proponen en los casos más optimistas -o que se pronostican- en los casos más escépticos - para la organización de las relaciones económicas internacionales a medio plazo. Musto (1985), por ejemplo, señala tres opciones estratégicas que posibilitarán salidas al-

ternativas al "predominio algo caótico del egoísmo nacional actual". (Aunque se refiere a la Comunidad Europea su análisis es aplicable a otros países industrializados). Estas tres estrategias serían : un liberalismo consistentemente aplicado, disociación selectiva del mercado mundial y regulación del comercio exterior en productos industriales sensibles.

La solución liberal pura comportaría aceptar la especialización en actividades vinculadas a las nuevas tecnologías, abandonando las producciones tradicionales de tecnología madura. Musto descarta esta salida porque generaría niveles de desempleo insostenibles.

La disociación selectiva del mercado mundial significaría la formación de áreas acotadas de libre comercio entre países con intereses parecidos. Musto comparte la idea de Hager sobre formación de un área de libre comercio CE - EFTA con barrera exterior común. Esta alternativa parece gozar también del beneplácito de muchos autores liberales como mal menor. Algunos de ellos la recomiendan, incluso, como mecanismo de partida para volver (o llegar) al librecambio como vamos a ver enseguida

La tercera alternativa supondría la proliferación de acuerdos internacionales como el del textil (Multifibras). Recordemos que esta posibilidad es la que defiende Kuttner, aunque Musto opina que, a la larga, acabaría perjudicando tanto a las industrias protegidas como al comercio mundial.

La segunda alternativa, que es también la que favorece Musto, es reconvertida por autores liberales como Giersch o los Curzon en un procedimiento, no de regular la protección, sino de caminar hacia el librecambio auténtico. Partiendo de la afirmación de que el proteccionismo genera un círculo "vicioso" -deteriora la competitividad nacional, lo cual reclama más protección- y que el librecambio origina un mecanismo "virtuoso", Giersch (1985) estima positiva la formación de "clubs" de países en cuyo seno se practique el librecambio basado en la reciprocidad.<sup>1</sup> Tales clubs actuarán como imanes en la atracción de nuevos adherentes que pagarán el precio de liberalizarse. Se puede advertir que el mecanismo virtuoso de Giersch requiere, para funcionar bien, que los clubs no sean excesivamente estrictos en la admisión de nuevos miembros; cosa poco previsible. (Imaginemos por un momento cómo se erizaría el pelo de la Comunidad Europea si Japón pidiera la entrada).

También Gerard y Victoria Curzon (1986) proponen un camino de instauración paulatina del libre comercio basado en agrupaciones de países que, acogiéndose al artículo XXIV del GATT sobre uniones aduaneras y áreas de libre comercio, pactan un calendario para la reducción de aranceles y otras barreras no arancelarias hasta su eliminación total. Los Curzon se refieren a un área de libre comercio que englobe a los países industrializados y los separe de los subdesarrollados. Su tesis es que si la crisis del GATT y el fracaso de sus objetivos liberalizadores se debe al tratamiento preferencial que reciben los países

subdesarrollados y del cual han abusado. El principio de nación más favorecida ha sido desde el principio una autorización para practicar el free-riding hasta que, finalmente, el sistema del GATT ha quedado prácticamente bloqueado. Así pues para los Curzon, el principal obstáculo al desarrollo del libre comercio a escala internacional es la convivencia de dos clases de países bajo las mismas reglas. Y la solución pasa por dividirlos y poder establecer el principio de reciprocidad sin excepciones en el grupo de las naciones industrializadas. A ellas podrían unirse los nuevos países industrializados defensores del sistema de mercado. Los Curzon llaman 'traders' a este grupo de naciones para distinguirlos de los 'no-traders' y evitar, cosa que no logran, su identificación con Norte-Sur.

La interpretación que los Curzon realizan de los problemas de las relaciones económicas internacionales, aunque pueda ser correcta en cuanto a los mecanismos de bloqueo del GATT, minusvalora enormemente los problemas y conflictos existentes entre países capitalistas desarrollados. Son estos precisamente quienes abarcan la parte más importante del comercio internacional y es entre ellos donde afloran los conflictos de mayor envergadura y trascendencia como ya se ha tenido ocasión de mostrar a lo largo de estas páginas. El análisis de los Curzon parece dirigir sus tiros en la dirección equivocada.<sup>16</sup> El de Giersch no cae en una simplificación tan grande en la interpretación de los problemas mundiales pero, en cambio, si está sujeto a serias críticas analíticas. Giersch da por sentado que el li-

brecambio genera "círculos virtuosos", lo que equivale a dar por sentada la validez de la teoría pura del comercio internacional neoclásica. Por tanto, las objeciones a esta última sirven también para contraponerlas a la existencia de un mecanismo "virtuoso" en las áreas de libre comercio. Para empezar no es nada fácil que se formen áreas grandes de libre comercio real y además, no es nada probable que éstas se extiendan como manchas de aceite.

En cambio, una de las elaboraciones más tempranas y mejor hechas sobre las relaciones entre los países desarrollados se debe a Assar Lindbeck y data de 1978 en que fue publicada dentro de una obra colectiva editada por la OCDE con el título From Marshall Plan to Global Interdependence.

Lindbeck vincula la expansión del neomercantilismo, del neoproteccionismo y de las nuevas políticas industriales en los países desarrollados, en los últimos años, a la necesidad de recobrar cierto control sobre la economía nacional que ha sido erosionado por el proceso de internacionalización. La necesidad de autonomía crece a medida que se fijan objetivos, cada vez más ambiciosos, de política económica. De la misma forma que aparecen nuevos instrumentos de política económica.

La voluntad de los gobiernos de los países desarrollados de influir en los resultados económicos, queda patente en la proliferación de instrumentos fuertemente selectivos : aranceles

selectivos sobre las importaciones; subvenciones selectivas a las exportaciones; subsidios a la producción, al empleo, a la investigación y desarrollo; créditos subsidiados a la inversión; compras del gobierno; acuerdos de reducción voluntaria de exportaciones por otros países, etc. Precisamente, las medidas selectivas no arancelarias tienen, según Lindbeck efectos proteccionistas aún más potentes que los aranceles.

Los subsidios, según Lindbeck, amenazan la eficiencia en la asignación de recursos al dar lugar a excesos de producción y elevaciones de salarios por encima de lo que sería socialmente conveniente, y advierte del riesgo de que aparezcan serios excesos de capacidad en aquellas actividades que todos los gobiernos al mismo tiempo se empeñan en fomentar. En consecuencia, recomienda la utilización de medidas de tipo general para promover los objetivos nacionales porque son menos distorsionadoras que las selectivas. En este sentido, recomienda los aranceles como medida proteccionista menos mala.

Lindbeck adopta una postura realista y acepta como un dato que los países industrializados no van a tolerar más internacionalización (y pérdida de autonomía) de la que ya soportan. En consecuencia la cuestión planteada es qué estrategia a nivel internacional va a prevalecer para enfrentarse a la situación. Estima posibles tres alternativas no totalmente excluyentes entre sí.

La primera es la retirada de las naciones del proceso de internacionalización incrementando el proteccionismo. Es decir el sistema económico se ajusta al sistema político nacional. Si ésta fuera la salida, Lindbeck recomienda el uso del procedimiento de elevar los aranceles y no la utilización de "nuevas políticas industriales selectivas".

La segunda estrategia consiste en aceptar un sistema económico mundial muy internacionalizado, e intentar simultáneamente compatibilizarlo con su sistema político de base nacional por medio de mecanismos internacionales de ajuste automático más eficientes<sup>17</sup> o utilizando instrumentos internos poco distorsionadores de los flujos entre países (p.e.: políticas fiscales generales, fomento de la movilidad de factores entre países, etc.)

La tercera estrategia sería la ideal, pero también la más difícil. Ir hacia la cooperación y coordinación de la política económica tratando de adaptar, en alguna medida, el sistema político al carácter internacional de la economía. Lindbeck piensa en un primer paso muy modesto que sería el simple intercambio de información sobre las respectivas intenciones de cada gobierno. Ello permitiría decisiones individuales menos expuestas a errores. El paso siguiente consistiría en coordinar el uso efectivo de ciertos instrumentos básicos y de ciertas variables : tipos de interés, crecimiento del dinero, tipos de cambio. Finalmente podría pensarse en la coordinación de objetivos básicos de política económica. Todo ello sería "coordi-

nación positiva". También puede pensarse en "coordinación negativa" por la que los países acuerdan excluir el uso de determinados instrumentos.

Lindbeck demostró en este artículo tener una buena percepción del nudo de los problemas en las relaciones entre países desarrollados ya que en los años transcurridos desde entonces -pocos pero suficientes para indicar una tendencia- las cosas van en el sentido por él indicado. En su opinión, a la vista de la complejidad de los problemas existentes, de la variedad de intereses entre ciudadanos de un mismo país y de países distintos, de las distintas concepciones del mundo que coexisten, lo más probable es que la organización económica internacional englobe simultáneamente elementos de las tres estrategias esbozadas anteriormente. Retiradas del proceso de internacionalización por medio de la utilización de políticas proteccionistas muy selectivas; puesta en funcionamiento de instrumentos que traten de reconciliar las fuerzas económicas internacionales con las ambiciones políticas nacionales; e intentos de lograr alguna forma de coordinación.

La conclusión de Lindbeck es que el resultado de todo lo anterior serán crisis permanentes seguidas de medidas "ad hoc" para intentar resolverlas. Sorprendentemente, y haciendo gala de un fino realismo, niega que su visión sea pesimista :

"... it is probably realistic to expect a continuation of the

kind of "semi-organized anarchy" which has always characterized international relations, but which has, in fact, allowed a remarkable improvement in material well-being in the industrialized world during the last century, and in particular after the Second World War."

Y añade que un liberal pesimista podría imaginar cosas peores, como economías fuertemente intervenidas por el gobierno en guerra económica entre sí.

Para redondear algo más la lista representativa de las propuestas existentes para limitar el avance del proteccionismo, cabe mencionar a Bergsten y Cline (1983) quienes, desde una postura de liberalismo tolerante piensan en un régimen de comercio mundial que llaman constrained ideal, o ideal condicionado. Se trataría de mantener el objetivo liberalizador mientras se van negociando todos los problemas que surgen a fin de mantener un clima nacional favorable al libre comercio en todos los países.

Desde la constatación de que la tendencia proteccionista es muy vigorosa y difícil de invertir, presentan un programa de acción que dividen en cuatro etapas :

- 1. En la primera se firmaría un acuerdo de standstill (o inmovilización) que descartase la elevación de nuevas barreras comerciales.
- 2. A continuación se emprendería una nueva ronda de negociaciones multilaterales que se enfrentase tanto a los problemas dejados pendientes en el pasado -confección y textil, agricultura, acero, automóviles, salvaguardias, subsidios- como a los nuevos -servicios, proble-

- mas comerciales relacionados con la inversión, comercio en alta tecnología. Deberían sustituirse las barreras no arancelarias existentes por los más transparentes aranceles. Deberían eliminarse todos los aranceles sobre los productos industriales en los países industrializados.
- 3. Cada país debería elaborar un programa de ayuda al ajuste comercial, "ajuste positivo" orientado a eliminar rigideces internas, del mercado laboral y otras. Lo mejor sería elaborar programas de ajuste negociados internacionalmente y cuya aplicación fuera también controlada por un organismo internacional.
  - 4. Debería lograrse mayor coordinación entre las políticas comerciales y monetarias de los países industrializados, en reconocimiento del estrechamiento del vínculo entre comercio y dinero durante los últimos tiempos, y para evitar que las políticas comerciales deban cargar con el lastre de los desequilibrios provocados por los movimientos del tipo de cambio.

Desde la circunspección de Lindbeck hasta el abandono a su suerte del mundo subdesarrollado de los Curzon, se ha podido comprobar lo variado de las alternativas contempladas por los diversos autores, y la considerable dosis de indeterminación que se asigna a casi todas ellas. Lo verdaderamente interesante de la exposición son tanto las percepciones de los problemas mundiales que subyacen en cada fórmula elaborada, como el tipo

de análisis teórico en que se basan.

#### RESUMEN Y CONCLUSIONES.

Se pueden extraer algunas conclusiones o valoraciones de lo visto hasta ahora. En primer lugar, la mayoría de los estudios que se ocupan de cómo resolver el orden económico comercial internacional lo hacen desde una perspectiva favorable en principio al librecomercio. La protección es asumida como un dato de la realidad indeseable pero al que hay que adaptarse temporalmente. Los autores que no creen en el principio librecomercialista, los proteccionistas, son mucho menos proclives a ofrecer fórmulas para la regulación de la economía internacional, básicamente toman como punto de referencia la economía nacional.

En segundo lugar, también las causas del actual "desorden" mundial aparecen distintas según se trate de huir de interpretaciones estructurales porque éstas debilitan en gran medida la validez teórica y práctica de los argumentos librecomercialistas. Difícilmente aceptan la existencia de conflicto y rivalidad -de una especie de lucha por el poder económico- entre economías industrializadas. Tampoco muestran disposición a reconocer la importancia social adquirida por ciertos objetivos estrictamente nacionales (p.e. : redistribución personal de la renta, fomento de determinadas producciones internas, de bienes públicos, etc.). De ahí que sus propuestas se inspiren en nociones mucho más mecánicas como, por ejemplo, los círculos viciosos

y virtuosos de Giersch; una muy parecida "teoría de la bicicleta" - la política de comercio exterior tiene forzosamente que moverse, sea hacia delante (mayor liberalización), sea hacia atrás (mayor proteccionismo) - que enumeran Bergsten y Cline; la tesis de que todo el conflicto viene ocasionado por la irresponsabilidad de la política exterior de los países subdesarrollados, mantenida por los Curzon; etc. Excepcionalmente, Lindbeck matiza mucho más.

En tercer lugar, es noticia la postura contraria, en todas las propuestas, a las medidas selectivas de política económica y la preferencia de las barreras arancelarias - si no queda más remedio - sobre las no arancelarias. Todo ello es consecuente con la predisposición favorable a mantener y revitalizar el GATT, como organización internacional reguladora de los intercambios comerciales. Las actividades contrarias a la utilización de subsidios se explican tanto porque éstos son mucho menos transparentes de la protección que los aranceles (y más difíciles de detectar y controlar exteriormente), como por el fuerte disgusto y rechazo que provoca entre los librecambistas cualquier instrumento propio de una política industrial selectiva. La "nueva política industrial" selectiva de los países industrializados de que hable Lindbeck quien, con toda razón, ve en ella una poderosa ofensiva del intervencionismo económico. Queda, de momento, por discutir quiénes son sus beneficiarios.

Aunque es en gran parte cierto que el proteccionismo actual

(neoproteccionismo) en los países industrializados confluye con la práctica de una política industrial -también renovada en cuanto a su concepto- se dan posiciones de proteccionistas que rechazan la política industrial y de proponentes de esta última que no son proteccionistas. Un ejemplo del primer caso es Hager. La razón es muy coherente, Hager está interesado en la formación de una unión aduanera europea que mantenga unas barreras proteccionistas pero caminando hacia la mayor integración posible económica y política de los países que la constituyen. Todo saldría mal si las naciones europeas conservan políticas industriales nacionales en perjuicio unas de otras. Es la misma fática que la de las áreas de comercio libre de Giersch pero con otra filosofía social. Competitividad-eficiencia uno, frente a estado de bienestar otro. El caso opuesto a Hager son Zysman y Cohen. Ambos autores (y debe tenerse en cuenta que representan a un colectivo, influyente al menos académicamente, radicado en la Universidad de Berkeley) se sitúan en el punto de vista de los intereses estadounidenses para pedir una política industrial centrada en la alta tecnología. De una forma un tanto ambigua y contradictoria desaconsejan el proteccionismo comercial -no por razones de principio doctrinal, por supuesto, ya que favorecen las ayudas a la industria- sino por temor a las reacciones de represalia cuando su objetivo básico es el control internacional de las actividades de alta tecnología.

La rapidez del cambio tecnológico actual ha provocado el esta-

do de alerta, es previsible que a medio y largo plazo los países industrializados sigan manteniendo o amplien el recurso a la política industrial bajo la forma de protección selectiva no comercial (subsidios de un tipo u otro) para influir sobre su estructura productiva. Siendo una práctica común habrá algún grado de tolerancia pero con disputas y pequeños conflictos continuos (la "crisis permanente" de la que hablaba Lindbeck). Será también necesario el recurso a la protección comercial, sea con instrumentos arancelarios o no arancelarios (cuotas, limitaciones voluntarias, etc.) para amortiguar los efectos de la competencia internacional sobre la actividad interna y minimizar los costes sociales. Es de suponer que mejor o peor el GATT y otros mecanismos de negociación regularán los márgenes.

APENDICE
----------

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DEL GATT.

## ORIGEN Y PRINCIPIOS.

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) nació en Ginebra en octubre de 1947, con la firma de 23 países y una normativa al gusto estadounidense de la época.

El propósito del GATT consistía en establecer un código común de conducta nacional en política comercial, y en facilitar la negociación de acuerdos comerciales multilaterales indicando los derechos y obligaciones de cada nación comerciante. El GATT surgió como un fórum para la discusión y el arreglo de problemas comerciales. Nunca ha tenido carácter de organización internacional formal, con reglamento interno y capacidad de dictar y hacer cumplir normas a sus miembros. Por tal razón los países firmantes del GATT no son propiamente sus miembros aunque por comodidad lo digamos, sino que oficialmente se les denomina, partes contratantes.

Todo ello significa que la normativa del GATT se cumple sólo en la medida en que se dé cooperación voluntaria de los países. Este hecho por una parte da flexibilidad al acuerdo y explica, quizá, su larga existencia pese a la vulneración de su espíritu que los países firmantes efectúan continuamente. Pero por

otra parte, es la causa de la desintegración progresiva del orden comercial que en él se contiene dada la impunidad de que gozan las transgresiones. De hecho el texto legal del GATT contempla ya muchas exenciones susceptibles de ser interpretadas laxamente, como ha ocurrido en la realidad, con lo que el efecto acumulativo de las excepciones basta para convertir al GATT en ineficiente. No debe olvidarse que el GATT surgió como un documento de carácter eminentemente práctico pensado para el corto plazo, mientras se trabajaba en la construcción de la ITO (International Trade Organization). La ITO nunca llegó a materializarse por falta, para empezar, de un consenso favorable a ella en el Congreso de los EE UU.

Los principios fundamentales del GATT son la reciprocidad y la no discriminación tal como quedan incorporados en la cláusula de nación más favorecida, NMF, por la que cada país miembro acepta imponer las mismas tasas arancelarias sobre las importaciones de cualquier otro miembro del GATT. Algunos de los artículos principales son<sup>1</sup>:

Artículo I. Cláusula general de nación más favorecida. Toda ventaja concedida por un país firmante a otro se extenderá incondicionalmente al resto de países contratantes.

Artículo VI. Anti-dumping y derechos compensatorios. Se condena el primero y se autoriza lo segundo como mecanismo neutralizador

Artículo XI. Eliminación de restricciones cuantitativas. Sólo se autorizan las restricciones por medio de aranceles.

Artículo XII. Restricciones para la salvaguardia de la Balanza de Pagos. El artículo XI no se aplicará cuando un país sufra un deterioro temporal serio de su posición financiera interna-

cional, una pérdida grave de reservas monetarias.

Artículo XVI. Subsidios. Todo subsidio que directa o indirectamente afecte la exportación de un producto debe ser notificado por el país que lo otorga al resto de partes contratantes. Si otros se sienten perjudicados el país que concede subsidios deberá discutir con ellos la posibilidad de limitarlos.

Artículo XVIII. Asistencia gubernamental al desarrollo económico. Se reconoce el derecho de los países subdesarrollados contratantes a establecer aranceles y restricciones cuantitativas coherentes con sus programas de desarrollo.

Artículo XIX. Acción de emergencia sobre la importación de productos concretos. Se pueden tomar medidas para frenar la importación de un producto concreto cuando se están derivando daños graves para los productores nacionales.

Artículo XXIV. Uniones aduaneras y Areas de libre comercio. Se estimula su formación siempre y cuando la protección externa común al grupo de países que se unan no sea superior a la que existía previamente.

Artículo XXVIII. Modificación de acuerdos. Se regula la manera de modificar concesiones previamente negociadas.

Artículo XXVIII bis. Negociaciones arancelarias. Se estimula toda negociación sobre aranceles que contribuyen a una mayor apertura.

Artículo XXXVI. (Añadido en 1965); Comercio y Desarrollo. Se refuerzan las líneas de actuación tendentes a proporcionar tratamiento preferente a los países subdesarrollados. Se hace referencia a la conveniencia de facilitar las exportaciones de bienes primarios y productos manufacturados. Se libera a los países subdesarrollados del compromiso de la reciprocidad.

## DESARROLLO. RONDAS DE NEGOCIACIONES.

El grupo inicial de 23 países firmantes ha pasado a ser de 90 en 1985 representando las cuatro quintas partes del comercio mundial. Se han celebrado siete rondas de negociaciones, siendo la VI (Ronda Kennedy : 1964-1967) y la VII (Ronda Tokio ; 1973-1979) las más importantes. En 1986 está dando comienzo la VIII Ronda que, a juzgar por la tendencia, puede durar bastantes años.

El año 1958 marcó un cambio de etapa en el GATT que pasó de ocuparse de los problemas que eran secuela de guerra a los temas del futuro (Curzon y Curzon, 1973). Dos circunstancias importantes coincidieron en dicho año. Por una parte se constituyó la Comunidad Europea, uno de los gigantes del GATT, con el 15 % del comercio mundial. Por otra parte se publicó el informe Haberler, elaborado por expertos independientes (Haberler, Meade, Tinbergen y Campos) pero en contacto estrecho con altos funcionarios internacionales (Eric Wyndham White). Ello acrecentó su contenido práctico. El informe Haberler definió los temas que posteriormente serían objeto de la Ronda Kennedy, y buena parte de su valor analítico permanecía incólume más de diez años después.

La Ronda Kennedy es el nombre con que se conoce las negociaciones multilaterales llevadas a cabo en Ginebra entre 1963 y 1967. Fueron el mayor esfuerzo liberalizador de la historia, hasta

ese momento, protagonizado por Estados Unidos, Mercado Común y Japón. Su principal resultado fue un importante descenso de los aranceles, sobre productos no agrícolas, en los países más desarrollados. La liberalización de los productos industriales quedó casi resuelta, situándose la protección media en torno al 7 %, nivel que todavía se redujo más en la Ronda Tokio. (Cuadro 4.2)

A medida que disminuían las barreras arancelarias comenzó a darse un mayor recurso a las no arancelarias dentro de la política comercial exterior de muchos países desarrollados. Este problema constituyó el principal foco de atención a las negociaciones multilaterales de la Ronda Tokio iniciadas en 1973.

Entre las acciones más significativas emprendidas por el GATT durante la Ronda Tokio para combatir las barreras no arancelarias, figuran la elaboración de diversos códigos para la regulación de los subsidios, compras del sector público, especificaciones técnicas, valoración aduanera y otros.

El código de subsidios es el que más expectación ha creado. Como ya hemos visto, los subsidios son percibidos por los economistas liberales como cargas de profundidad contra el orden internacional liberal.<sup>2</sup> Aun cuando se presenten como instrumento de la política económica o industrial nacional tienen efectos externos que, a largo plazo, pueden llegar a ser potentísimos, y no precisamente en contra del país que los emplea, como sos-

CUADRO 4.2

ARANCELES MEDIOS SECTORIALES DEL CONJUNTO DE LOS PAISES DESARROLLADOS  
ANTES Y DESPUES DE LA IMPLEMENTACION DEL ACUERDO DE LA RONDA TOKIO.

	Promedios ponderados por el tamaño de las importaciones			Promedios simples		
	Antes	Después	% cambio	Antes	Después	% cambio
Textiles y confección	1.1	0.8				
Materias primas	1.1	0.8	25	3.7	2.9	21
Semielaborados	14.7	11.5	22	13.7	9.6	30
Productos acabados	20.6	16.7	19	17.6	11.8	33
Cuero, calzado, caucho y material de viaje						
Materias primas	0.2	0.0	80	2.0	1.0	50
Semielaborados	6.8	4.4	35	6.9	4.5	35
Productos acabados	11.5	10.2	11	14.4	10.2	29
Madera, pulpa, papel y muebles						
Materias primas	0.4	0.2	54	1.3	0.7	46
Semielaborados	3.1	1.9	38	6.3	3.7	41
Productos acabados	7.1	4.2	41	8.6	5.1	41
Metales básicos						
Materias primas	0.3	0.0	82	0.5	0.2	61
Semielaborados	4.3	3.2	26	7.0	4.6	34
Productos acabados	9.4	5.9	37	10.2	6.1	40
Productos Químicos						
Semielaborados	7.8	5.0	36	10.2	6.2	39
Productos acabados	10.5	6.0	43	11.1	6.2	44
Maquinaria no eléctrica						
Productos acabados	7.7	4.1	47	8.1	4.4	46
Maquinaria eléctrica						
Productos acabados	9.2	6.1	34	13.2	5.0	42
Equipo de transporte						
Productos acabados	7.8	5.0	36	10.0	6.5	35

tienen los liberales ortodoxos. Todo depende de cómo y dónde se utilicen pero los incentivos a hacerlo son cada vez mayores. El código de subsidios del GATT ha servido, sobre todo, para poner un tema conflictivo sobre el tapete pero, dadas las dificultades intrínsecas de la cuestión, en sí mismo tiene poca relevancia práctica (Camps y Diebold, 1983, p.22).

Para empezar, la transparencia es vital en cuestiones de acuerdos internacionales, pero muy difícil de lograr en algo tan multiforme como los subsidios. Ello supone que las disputas entre gobiernos sobre subsidios pueden ser largas, permanentes y difíciles de resolver. Algunos expertos sospechan que, en realidad, los gobiernos no estaban interesados en especificar mucho la definición de subsidios prohibidos para no perder grados de libertad. La lista acordada en la Ronda Tokio da pie a muchas interpretaciones. Además los nuevos códigos sólo se aplican a los países que los han suscrito, que no son todos los miembros del GATT.

La misma experiencia de transparencia que sería necesaria para hacer efectivo el código de subsidios se aplica a la nueva normativa de compras públicas. Con ella se intenta colocar a los proveedores extranjeros en pie de igualdad con los nacionales. Se excluyen las cuestiones relacionadas con la seguridad nacional. Su cumplimiento es hasta hoy muy limitado.

En opinión de Camps y Diebold (p.24) el mayor fallo de la Ron-

da Tokio fue la incapacidad de los grandes países para llegar a un acuerdo de revisión de la cláusula de salvaguardia. La cláusula viene siendo interpretada abusivamente o bien sencillamente eludida por medio de acuerdos bilaterales del tipo de las restricciones voluntarias de exportación. Una provisión de este género sólo tiene sentido si su autorización para aplicarla va acompañada de ciertas condiciones sobre medidas a adoptar orientadas a introducir adaptaciones en la economía y limitar el periodo de aplicación de la cláusula de salvaguardia. Deberían referirse con cierta precisión los criterios a partir de los cuales un país puede acogerse a la cláusula a fin de reducir la discrecionalidad en la interpretación de la norma.

#### DEBILITAMIENTO DE LA FILOSOFIA DEL GATT.

Ya se ha mencionado que prácticamente desde la conclusión de la Ronda Kennedy en 1967 las barreras no arancelarias no han cesado de proliferar. Muchos autores piensan que la filosofía del GATT está tan dañada que los pronósticos para la pervivencia del acuerdo son bastante negros. Curiosa y paradójicamente la constatación anterior no merma los esfuerzos de esos mismos autores para elaborar programas de reforma del GATT. Ello es indicativo de que existe también bastante coincidencia en ver al GATT como algo que debería conservarse a pesar de sus limitaciones.

La cláusula de nación más favorecida es considerada generalmen-

te (Patterson (1986), Wijkman (1986), Wolf (1986)) la clave de bóveda del edificio GATT. Incorpora el principio de no discriminación, resume el carácter multilateral del sistema. Sin embargo hoy día una parte importante del comercio mundial está sometida a acuerdos bilaterales, es discriminatorio o está totalmente al margen del GATT. Según el parecer de muchos, las cláusulas de escape y, en general, las numerosas excepciones previstas en la normativa del GATT y que fueron necesarias para alcanzar el consenso preciso entre países firmantes, son utilizadas cada vez más como vía normal para encauzar las relaciones comerciales. Así estaría ocurriendo con ciertas uniones aduaneras y áreas de libre comercio, con el Sistema de Preferencias Generalizadas, con recursos tales como los acuerdos de reglamentación de mercados (OMA : Orderly Marketing Arrangements) o las autolimitaciones a la exportación (VER : Voluntary Export Restraints).

Las uniones aduaneras y áreas de libre comercio están autorizadas en el GATT si cumplen ciertas condiciones. Sin embargo la mayoría de los casos no se atienen a dichas condiciones. Estados Unidos ha firmado acuerdos preferenciales con los países de la cuenca del Caribe, con Israel y con Canadá. Australia y Nueva Zelanda negocian un acuerdo de libre comercio entre sí. Los países de la península arábiga planean una unión aduanera. Hay más casos y pocos se atienen a la reglamentación del GATT como ya se ha dicho.

El Sistema de Preferencias Generalizadas patrocinado por la UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) desde 1968, por el que los países desarrollados otorgan preferencias arancelarias temporales a los subdesarrollados, sin reciprocidad, ha sido reforzado en su carácter discriminatorio por la modificación introducida en 1979 en la Ronda Tokio por la que las preferencias se hacen permanentes y además los países subdesarrollados pueden establecer también preferencias entre sí. Independientemente de criterios de justicia internacional, constituye un factor que desequilibra los mecanismos de funcionamiento del GATT.

Importantes grupos de productos permanecen fuera del ordenamiento general. La agricultura es el caso más evidente. El textil y confección se regula por el Acuerdo Multifibras desde 1973. Acuerdo que ha sido renovado en 1986. El acero viene siendo objeto de restricciones cuantitativas pactadas entre Estados Unidos y la Comunidad Europea. Muchos países exportadores de acero (Japón, Corea del Sur, Brasil, España, etc.) han debido aceptar esas limitaciones. Tanto Estados Unidos como los países europeos vienen imponiendo restricciones a las exportaciones de automóviles japoneses; generalmente bajo la fórmula de limitaciones voluntarias. Otras actividades como el calzado y la construcción naval también han sido o están siendo objeto de restricciones comerciales al margen de la normativa del GATT (Balassa y Balassa, 1984). El Cuadro 4.3 muestra una estimación del orden de importancia de las barreras comerciales no

arancelarias en 16 países adelantados.

CUADRO 4.3

IMPORTANCIA DE LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS EN  
16 ECONOMIAS INDUSTRIALIZADAS EN 1983 (%)

Países	Cobertura (respecto de las importaciones)
Comunidad Europea	22.3
Bélgica-Luxemburgo	26.0
Dinamarca	11.7
Francia	57.1
Alemania	12.4
Grecia	13.4
Irlanda	13.4
Italia	6.9
Holanda	25.5
Reino Unido	14.3
Australia	34.1
Austria	4.9
Finlandia	34.9
Japón	11.9
Noruega	5.7
Suiza	32.2
Estados Unidos	43.0
Los 16 países	27.1

Fuente : Venables y Smith (1986)

Nota : En la definición de barrera no arancelaria no está incluida la utilización de especificaciones técnicas y sanitarias. la tasa de cobertura mide la proporción de las importaciones de un país que están sometidas a barreras no arancelarias.

La Conferencia ministerial del GATT que tuvo lugar en Ginebra en noviembre de 1982, a iniciativa de Estados Unidos, constituyó un intento, frustrado, de poner límites o detener el deslizamiento hacia el proteccionismo en todos los países más industrializados. El gobierno estadounidense estaba preocupado por las presiones proteccionistas internas, que nunca habían sido tan altas desde la famosa Smoot-Hawley Act de 1930.

La agenda de cuestiones propuestas por Estados Unidos incluía como puntos más importantes, en primer lugar, la discusión de un compromiso de 'stanstill' (por el que se renunciaría a tomar nuevas medidas proteccionistas) y 'rollback' (por el que se establecería un programa de eliminación progresiva de barreras comerciales). Compromiso que no prosperó. Además la reunión debía ocuparse de la extensión del GATT a los servicios de la alta tecnología y a las condiciones relacionadas con el comercio que algunos países imponen a la inversión extranjera; del fortalecimiento de la disciplina en materia de subsidios a la exportación agrícola; del desarrollo de un nuevo código de salvaguardias; y del establecimiento de una ronda de negociaciones Norte-Sur.

La agenda dejaba de lado cuestiones importantes que habían quedado pendientes anteriormente como las limitaciones en la utilización de subsidios y la acción encaminada a liberalizar el textil y la confección, los automóviles y el acero.

La Comunidad Europea se mostró remisa a establecer acuerdos de mayor liberalización dados los niveles de desempleo imperantes. Los países subdesarrollados se opusieron a la inclusión de los servicios y la inversión así como a endurecer las cláusulas de salvaguardia. La delegación estadounidense insistió en el tema agrícola. Tras casi fallar la elaboración de un comunicado final, los 38 países participantes llegaron a una fórmula de compromiso en la que aseguraban que "se esforzarían por abstenerse de tomar medidas proteccionistas o inconsistentes con el GATT". Donde se translucía la escasa confianza de los participantes en la efectividad de sus palabras.

Finalmente y tras vencer algunas reticencias (de Francia especialmente) ha sido emprendida la VIII Ronda de negociaciones en 1986.<sup>3</sup> Su agenda está en fase de negociación en el momento de redactar estas líneas, pero los problemas pendientes son los ya indicados.

#### PERSPECTIVAS.

Se ha señalado anteriormente que los principios del GATT ya estaban amenazados desde su nacimiento por el generoso sistema de excepciones que contempla el Acuerdo. En vista de ello mucho podrían conceder la razón a Wijkman (1986) de que el GATT es "inherentemente ambiguo y potencialmente esquizofrénico"; o incluso aceptar, según la descripción de cierta autoridad, que es "a grotesquely complicated document... that all too often sees

a free-trade principle followed immediately by an exception authorizing trade restrictions". Pero, a juzgar por el grueso de lo que se escribe, la mayoría piensa que es lo único que hay y que tampoco resultaría fácil, especialmente hoy día, encontrar un sustituto.

Realizando una cierta síntesis de lo que se ha visto, se puede decir que los tres principios que constituyen la substancia de la filosofía del GATT son los de transparencia, reciprocidad y no discriminación (Wijkman, 1986).

El principio de transparencia descarta el uso de medidas no arancelarias. Las medidas proteccionistas no están prohibidas en principio, pero sí sometidas al requerimiento de transparencia. Así se garantiza un sistema comercial abierto, donde costes y beneficios afloran claramente. Las medidas proteccionistas no arancelarias rompen dicho principio.

El principio de reciprocidad indica que cada parte negociadora tiene derecho a esperar concesiones arancelarias de valor equivalente a las reducciones que ofrece. Su finalidad es suministrar incentivos para la liberalización. Tales incentivos han disminuido considerablemente para los países desarrollados dado el bajo nivel de protección arancelaria ya logrado en los productos industriales. Queda margen de actuación en los productos agrícolas pero no es ésta un área donde haya actualmente predisposición a actuar, entre los países industrializados.

Por su parte, los países subdesarrollados, exentos de negociar sobre tales bases recíprocas tampoco experimentan tales incentivos.

El principio de no discriminación aplicado sobre una base incondicional de nación más favorecida, garantiza la multilateralidad del sistema comercial internacional. Ello favorece la eficiencia económica (según los criterios de la teoría económica tradicional) y entorpece la entrada en juego de los poderes políticos. La cláusula de incondicionalidad es, de hecho, una invitación a la aparición de 'free-riders' hasta que finalmente su número anula los incentivos para proceder a mayores reducciones arancelarias.

De todo lo anterior se deriva que el GATT tiene problemas de dos órdenes . De un lado están las cuestiones referentes a los aspectos cubiertos o no cubiertos por el Acuerdo o que precisan reformas técnicas (aunque dependan de decisiones políticas) como el tema agrícola o los subsidios. Del otro lado están las cuestiones que afectan a la misma filosofía del GATT. Una de ellas y la más importante según la mayoría de autores, es la racionalidad de la cláusula de nación más favorecida sujeta a incondicionalidad. La idea compartida por muchos expertos es que, de alguna manera, ésta opera una brecha en el "sistema", se ha revelado como una especie de fallo estructural.

Se suelen plantear dos soluciones, la más extrema consiste en

reforzar la aplicación de la cláusula de nación más favorecida sobre base incondicional, y extendiendo su validez a todos los países firmantes. Es una salida sólo favorecida por los más liberales (Dinges (1984); Banks y Tumlir (1986)). Con frecuencia, sin embargo, se adelanta otra solución más blanda y, quizá, más realista, consistente en adoptar la condicionalidad en la cláusula de nación más favorecida. Una de las formas posibles para este último caso es la que Patterson y Patterson (1986) llaman NMF participatoria (participatory MFN). En todos los nuevos acuerdos el trato de NMF se concedería sólo a aquellos que se adhirieran al acuerdo.

No es gratuito volver a llamar la atención aquí sobre el hecho de que virtualmente nadie propone seriamente abandonar el requerimiento de reciprocidad (que es lo único coherente con la defensa liberal de la teoría del librecomercio), es decir la adopción del libre comercio unilateral, (lo cual puede utilizarse, como hacemos aquí, como una prueba más de lo retórico que ha pasado a ser el discurso librecambista). Se observa precisamente una casi unanimidad, entre los economistas de los países desarrollados, en enfatizar lo prioritario que es endurecer el principio de reciprocidad reduciendo las excepciones, que son básicamente los países subdesarrollados. La tendencia a endurecer la política de comercio exterior, así como a conducirla sobre vías más selectivas, es hoy innegable y nada apunta a que se trate de un fenómeno a corto plazo.

PARTE III

POLITICA INDUSTRIAL ESTRATEGICA.

OBJETIVOS E IMPLEMENTACION.

CAPITULO 5. POLITICA INDUSTRIAL ESTRATEGICA CONCEPTO Y RACIONALIDAD.
---

5.A.- PROBLEMAS DE DEFINICION.

## INTRODUCCION.

En el contexto de este trabajo se entiende por política industrial estratégica aquella que estando referida al ámbito de los países más desarrollados, tiene como objetivo en última instancia el mantenimiento o mejora de la posición de un país en la jerarquía mundial. Su característica básica es ser selectiva y estar orientada, sobre todo, a las actividades cuyo control se considera importante en el futuro. Estas actividades son en primer lugar las de alta tecnología. El país, o países, que se coloca en la frontera tecnológica tiene ventajas sobre los demás; es dominante y no dominado, ello tiene una traducción económica clara. Algunas actividades tradicionales o maduras pueden también entrar a formar parte de una estrategia industrial si parecen necesarias para garantizar, bien sea suministros básicos, bien sea la presencia de elementos que dan coherencia a conjuntos productivos o representan eslabones entre ellos (véase Capítulo 2).

Lo que define una política industrial estratégica no son sus medidas concretas sino su intencionalidad, su objeto de lograr modelar una estructura productiva de alta competitividad inter-

nacional combinada con rentas y salarios altos. Ello sólo es posible fortaleciendo las áreas que están al abrigo de la competencia masiva, como las actividades innovadoras y de tecnología intensiva.

En la literatura sobre nueva política industrial no existe, sin embargo, un concepto claro y aceptado que haya podido constituirse en punto de partida de un debate bien centrado sobre el tema. Por muy antiguo que sea el término de política industrial, el debate o la "cuestión" de la nueva política industrial (o lo que yo llamo política industrial estratégica) es todavía joven, básicamente desarrollado en la década de los ochenta y su inmadurez se refleja en la ausencia de conceptos comunes sobre los que organizar las ideas. De ahí la gran dispersión de ideas que muestra la literatura sobre el tema y las dificultades de sistematización que presenta. Un problema adicional es que la mayor parte de los estudios relacionados con la nueva política industrial se elaboran con la vista puesta en un país determinado (hay mucho material estadounidense) por lo que se confunden los problemas teóricos y las circunstancias concretas . Esto último puede ser también consecuencia de la inmadurez del debate, cosa que resolverá el tiempo como ya parece estar sucediendo.

Así pues, a la noción teórica de política industrial estratégica sólo se llega después de filtrar y destilar una serie de materiales, muchos de los cuales sólo de forma indirecta, y quizás inintencionada, aluden a ella. Dicho proceso de filtrado

y destilación es lo que sigue en páginas sucesivas.

#### PERCEPCION DE LOS PROBLEMAS.

Aun cuando existe una aguda conciencia entre los países más desarrollados de que están ocurriendo transformaciones vitales en la industria, de carácter estructural, que implican cambios productivos profundos tanto en los procedimientos técnicos como en el tipo de bienes, con consecuencias radicales a largo plazo, varía, sin embargo, la percepción que se tiene sobre la naturaleza del problema y, en mucha mayor medida, sobre la forma de abordarlo en la práctica. Una cuestión parece del todo clara, los problemas industriales de hoy tienen que ver más con el futuro que con la ya casi olvidada crisis de los setenta.

En anteriores capítulos se ha tenido oportunidad de ofrecer un panorama de varios aspectos del desenvolvimiento industrial, tanto en términos globales como sectoriales, de los principales países desarrollados. La sintomatología específica para cada país o área económica con que se manifiesta el cambio estructural da lugar, como es lógico, a enfatizar distintos problemas a corto plazo. Por ejemplo, en la mayoría de los países europeos lo que más preocupa es el volumen de desempleo y el exceso de capacidad en ciertas actividades maduras. En Estados Unidos se oyen continuas referencias al lento progreso de la productividad mientras que el temor a las importaciones procedentes de Japón va alcanzando niveles de pánico. Europa tam-

co está mucho más tranquila respecto a los japoneses. Japón, como la parte beneficiada en el proceso de cambio, está más que nada a la expectativa de las reacciones de los demás. La experiencia ha sancionado sus prácticas en materia de política industrial y no se plantean serias alternativas, sólo adaptaciones.

Pero aparte de que las realidades económicas impongan sus condiciones a corto y medio plazo, el tipo de análisis de los problemas de fondo y sus soluciones depende también de la cultura social dominante -como se ve la intervención del gobierno- y de la cultura económica hegemónica, p.e. entre los economistas americanos suele haber una aceptación más completa (mayor interiorización) de la teoría positiva y normativa neoclásica, que entre los europeos. La tradición teórica en economía europea está más penetrada de heterodoxias y, en general, se matiza más. Por su parte los economistas japoneses se muestran más pragmáticos, e incluso podríamos decir que más libres, respecto del acatamiento de la teoría<sup>1</sup> (occidental y exótica al fin y al cabo). Lo cierto es que el debate sobre política industrial es una muestra muy clara de cómo el esquema teórico del que se parte condiciona tanto la formulación de los problemas como el diseño de las medidas a tomar.

Para empezar, el mismo término de política industrial repugna a muchos neoliberales que rechazan por principio cualquier noción que cuestione al mercado como mecanismo de asignación.

Y, a diferencia de otras políticas económicas como la monetaria o la fiscal que aceptan como dada la estructura productiva, la política industrial afecta directa e ineludiblemente la asignación de recursos. En mayor o menor grado, con sentido y orientación variable, pero siempre afecta la asignación de recursos. Puesto que el esquema neoliberal puro se basa en la existencia de un "orden natural" económico que los hombres no pueden controlar sino que deben adaptarse a él, ninguna política industrial activa cabe en dicho esquema. Tumlrir (1981) es representativo de dicha postura; para él sólo es posible resistir al cambio económico en el corto plazo. A largo plazo se sucumbe. Las políticas industriales activas o no sirven para nada o, más probablemente, son dañinas al distorsionar la asignación de recursos. El liberalismo ortodoxo sólo ve con buenos ojos una política industrial limitada a retirar obstáculos al juego puro de la competencia en el mercado. Una práctica, en definitiva, que también podríamos calificar de anti-política industrial.

Aparte de las tomas de posición radicalmente contrarias a cualquier medida que pueda englobarse en la noción de política industrial, las restantes, es decir, las que la aceptan o la promueven, se caracterizan por su enorme variedad. Los trabajos sobre política industrial difieren bastante tanto en la especificación de los problemas, como en los objetivos a perseguir (que, en parte, están vinculados a los problemas existentes), como en las medidas a tomar. Los enfoques son diversos, como

se verá a continuación, pero cada vez aparecen más claramente los nuevos factores esenciales que definen unas coordenadas concretas para la política industrial de los países más ricos. Esos factores son de orden internacional y tecnológico, según se argumenta en el presente trabajo.

#### DIVERSIDAD DE APROXIMACIONES.

"...Mankind is a manufacturing and trading animal and becoming more so. He is also a political animal, forever changing the arrangements that govern his activities; and some of the characteristics of the growth in production and exchange of manufactures have caused him to change the arrangements that govern these particular activities, in ways that are called industrial policy." (Pinder, 1982 a, p.41)

Este párrafo es sólo un ejemplo, quizás extremo, de las habilidades retóricas que autores no principiantes en el tema, como Pinder, se sienten obligados a exhibir ante la imposible tarea de dar una definición que satisfaga, no ya a la mayoría, sino a algún sector importante de los estudiosos del área.

Lo que explica parte de la confusión reinante en torno al término "política industrial" es la naturaleza contingente de esta política económica. Los problemas a los que atiende varían con el tiempo para un mismo país (el paso de país subdesarrollado a país industrializado, por ejemplo), y varían entre países para un mismo momento (las circunstancias industriales del Reino Unido no son las mismas que las de Japón y ni uno ni otro se parecen a Turquía).

En este trabajo nos centramos en el grupo, el vértice de la pirámide, de los cinco países más desarrollados del mundo capitalista que, a pesar de sus diferencias, apuntan a objetivos a largo plazo bastante comunes, relacionados con el dominio tecnológico. Por este lado el análisis está relativamente acotado pero, como se verá, el problema de los instrumentos, de las medidas a tomar puede ser enfocado desde principios económicos o ángulos prácticos muy diversos.

En opinión de Lesourne (1984) a principios de la década de los setenta la mayoría de gobiernos de la OCDE no habrían encontrado ningún sentido al concepto de política industrial. Esta situación ha cambiado radicalmente. Parece obvio que Lesourne se refiere al nuevo concepto de política industrial, el que da sentido al debate actual, porque las políticas de industrialización, de fomento de la industria, no son nuevas. La nueva política industrial de la que se habla en los países más desarrollados no va encaminada a levantar una industria donde no la había; pero definir su ámbito no resulta tarea fácil.

Según Hesselman (1983) los objetivos básicos de la política industrial han evolucionado desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial. Distingue tres fases con aplicación especial a las economías europeas. la primera entre 1946 y 1958 se caracteriza porque los problemas que dominan la política industrial son los de reconstrucción económica : industrias básicas e infraestructuras. La segunda fase entre 1958 y 1973 se centra en

el tamaño de las unidades productivas (aprovechamiento de economías de escala) y su modernización tecnológica (acortar distancias respecto a Estados Unidos). Por último, desde 1973 el tema es el ajuste a la crisis de la economía mundial y la atención se fija en la estructura industrial. Efectivamente el núcleo de la nueva política industrial es la composición de la producción industrial nacional, el "portfollio" de actividades. Pero a partir de aquí comienzan las divergencias en cuanto a lo que es y debería ser (o no ser) una política industrial.

La política industrial puede concebirse de manera muy amplia o muy estricta pasando por todas las gamas intermedias. Una de las características que hacen su conceptualización tan escurridiza es que, a diferencia de otras políticas tradicionales como la monetaria o la fiscal, no presenta vínculos claros entre sus objetivos y los medios utilizados para alcanzarlos. No encaja bien en la estructura teórica aceptada normalmente. Presenta además el inconveniente de orden metodológico de que cualquier intento de realizar una sistematización mínimamente satisfactoria de sus objetivos e instrumentos alternativos se enfrenta a enormes dificultades. Se podría decir que se trata de dificultades parecidas a la representación en un espacio plano de lo que es multidimensional.

Una forma, no ya amplia sino laxa, de entender la política industrial consiste en atender básicamente a sus instrumentos. Toda medida que afecte de alguna forma a la actividad industrial

se incluye dentro del apartado de política industrial y ésta a su vez, se define por la lista de medidas. Eso es, más o menos, lo que hace Lovett (1984) en un informe presentado ante la Cámara de Representantes en EE UU. Lovett presenta una lista donde se consignan desde los estímulos fiscales y monetarios a la inversión en general, pasando por los incentivos a los trabajadores hasta la firma de acuerdos internacionales del tipo Multifibras. Esta es la forma más descriptiva y menos iluminadora de presentar la política industrial.

Existen, no obstante, intentos más logrados de sistematizar en un esquema formal las variantes de política industrial que hoy se aplican o se discuten. Uno de ellos se debe conjuntamente a Adams y Bollino (1983) y lo presentamos como ejemplo. Ambos entienden que la política industrial es básicamente de oferta y se orienta sobre todo hacia las fuentes del poderío productivo de una nación, o sea, la productividad y la competitividad; y comprende medidas tanto de carácter general como específicas. Así, la elección de sectores a promocionar es una política específica; el estímulo a la investigación, la protección arancelaria, los incentivos fiscales, por ejemplo, son medidas generales (aunque algunos sectores serán más sensibles a ellas que otros).

Atendiendo a criterios de amplitud, plazo e intensidad Adams y Bollino proponen la siguiente clasificación de políticas industriales :

- Políticas industriales en general : incluye a todas, generales y específicas.
- Políticas industriales generales y no selectivas : que se pretende afecten por igual a todas las industrias de la economía. También pueden llamarse políticas industriales horizontales.
- Políticas para actividades específicas : que no discriminan entre sectores sino entre actividades (por ejemplo, la innovación tecnológica)
- Políticas para regiones específicas : que pueden ser o no de otras categorías al mismo tiempo (p.e. sectoriales o generales).
- Políticas sectoriales específicas : dirigidas a sectores amplios como, por ejemplo, el sector exportados.
- Políticas para industrias específicas : tanto según una definición amplia (p.e. alta tecnología), como una definición más concreta (automóviles, acero).
- Políticas para empresas específicas : o también políticas para proyectos específicos.

Además, las políticas industriales pueden ser bien temporales o transitorias, bien a largo plazo o indefinidas. A su vez, las acciones o medidas pueden tomarse a tres niveles :

- 1.- medidas reguladoras concretas e individuales.
- 2.- un programa comprendiendo una serie de medidas coordinadas
- 3.- una estrategia industrial definida como un conjunto de intervenciones coordinadas.

Finalmente las iniciativas de política industrial pueden ser llevadas adelante por diversos organismos. El gobierno en sus distintos niveles : central, federal o local; organismos supranacionales : GATT, CE, etc.; pueden ser consecuencia de acuerdos entre el sector público y el sector privado como ocurre en Japón.

Las clasificaciones de este tipo tienen el inconveniente de guiarse más por los instrumentos, por las características de las medidas, que por el significado, la intencionalidad de la política industrial. Sin embargo, siendo ésta de naturaleza contingente, resiste mal las sistematizaciones formales. La utilidad de estas clasificaciones es casi nula desde el punto de vista analítico. Lo que verdaderamente da sentido económico a la política industrial son los objetivos que persigue y la concepción del funcionamiento del sistema económico que revela, eso sí, a través del tipo de medidas que se toman.

## 5.B.- LAS RAZONES DE LA NUEVA POLITICA INDUSTRIAL.

### GARANTIZAR LA INVERSION. COORDINACION. INCERTIDUMBRE.

Algunos autores piensan en la política industrial como el conjunto de actividades del sector público encaminadas a corregir los "fallos de mercado" (Ozaki, 1984) y aumentan así el bienestar de la sociedad (Bollino, 1983). Esta concepción aunque ya revela cierta teoría sobre el funcionamiento del sistema capitalista acoge casi cualquier medida de política económica. Así, el mismo Bollino indica que el término bienestar tiene muchas dimensiones incluidas algunas tan variadas como el crecimiento estable, el aumento del potencial productivo o la mejora de la competitividad internacional.

Desde una perspectiva postkeynesiana Rapping (1984) prefiere definir política industrial como un "término genérico" que alude a la regulación y dirección del sector público de los procesos de mercado. Esta es una noción muy próxima a la que ve en los fallos de mercado el objetivo de la política industrial pero contiene elementos más actuales que hoy son típicos en el debate sobre política industrial. Para Rapping la política industrial representa un esfuerzo : a) por apoyar financieramente sectores con alto potencial de crecimiento, b) por coordinar las decisiones de las empresas y c) por facilitar el ajuste económico y social de las industrias declinantes. Recuerda las ideas keynesianas de que la incertidumbre dificulta a la inver-

sión privada a largo plazo, y que la racionalidad empresarial lleva a intentar obtener beneficios inmediatos de actividades meramente especulativas sin interés para la sociedad. Se hace necesario cierto control y coordinación de los procesos de cambio, esa es la función que cumpliría la política industrial en este enfoque.

Los enfoques económicos próximos al institucionalismo permanecen también cercanos al planteamiento anterior de inspiración keynesiana. La existencia de incertidumbre en las unidades de decisión privadas impide que el mecanismo del mercado, por sí mismo, realice una asignación satisfactoria de recursos. Desde esta valoración Grouchy (1984) defiende la necesidad de establecer una planificación económica indicativa nacional tanto en Estados Unidos como en el resto de economías desarrolladas. La autoridad central dispone de mejor perspectiva sobre la situación económica actual y su evolución deseable futura.

El institucionalismo representado por Grouchy también incorpora en su análisis elementos propios del momento actual. En primer lugar, el cambio tecnológico que añade no poca incertidumbre a la que es típica de cualquier conjunto atomístico de unidades decisorias. En segundo lugar, la conveniencia de que toda planificación económica se base en algún tipo de consenso alcanzado entre los grupos de intereses de mayor peso (gobierno, empresas y trabajadores) sobre las grandes líneas del desarrollo futuro.

Los enfoques anteriores descuidan una característica diferenciadora básica de la política industrial de hoy. Esa característica es que se basa en el principio de selectividad, de discriminación. Se analizan y evalúan actividades, o líneas de actividad, concretas y se decide sobre si se otorgan ayudas a unas u otras. Sin embargo, para el economista japonés Hiroya Venó (1983), el que la política industrial opere sobre industrias específicas, como él mismo subraya, no es obstáculo para que sus objetivos puedan ser generales y de índole diversa, económicos y sociales : desarrollo económico, modernización, elevación tecnológica de la estructura industrial, estímulo a la innovación, mejora de la competitividad internacional, revitalización de industrias declinantes, mantenimiento del empleo, expansión de la economía regional, etc.

De forma congruente con su análisis, para Venó la política industrial abarca otras políticas : de desarrollo, de comercio exterior, de empleo, políticas sociales y políticas regionales. Su enfoque no difiere sustancialmente del keynesianismo en la medida que ve necesaria la intervención gubernamental para suplir las deficiencias del funcionamiento del mercado, dado un conjunto de objetivos a perseguir. Pero subraya que se utiliza una técnica selectiva.

#### EL DEBATE NORTEAMERICANO. UNA APROXIMACION EMPIRICA.

Una manera más concreta de definir la política industrial de hoy

consiste en relacionarla con los procesos de ajuste estructural que afectan a todas las economías y muy especialmente a las más complejas y evolucionadas. Con ello nos aproximamos más a la problemática específica de nuestra época. La sociedad está en cambio permanente pero todos reconocen que en el periodo actual dicho cambio es rapidísimo y se manifiesta en forma de desequilibrios o tensiones más o menos agudas sobre importantes variables económicas y sociales (p.e. : empleo, capacidad adquisitiva, distribución de la renta.)

La velocidad e intensidad del cambio estructural, vinculado esencialmente a la revolución tecnológica actual, carece de una medida objetiva y ello hace que, según los autores y los principios o análisis económicos que defienden, unos le den más importancia que otros. Quienes son partidarios de la intervención gubernamental en los procesos económicos encuentran en el cambio histórico que vivimos una razón adicional para justificar la necesidad de tal intervención. Quienes sólo admiten el juego de las fuerzas libres del mercado aprovechan la ocasión para repetir que el éxito del ajuste estructural depende de la flexibilidad de los mecanismos económicos. Intentan desdramatizar las dimensiones del proceso de cambio estructural de nuestra época para hacerlas compatibles con la limitada capacidad del mercado libre para operar transformaciones rápidas por medio de modificaciones marginales.

Dentro del grupo de los que creen conveniente alguna forma de

acción sobre los procesos de ajuste, también varía la filosofía última o los objetivos prioritarios. Para unos cuenta sobre todo la protección de la estabilidad social; otros centran su atención en los cambios en competitividad económica y potencial productivo en general.

La conveniencia de suavizar o controlar el cambio estructural haciéndolo menos traumático para la sociedad es la razón que aducen muchos proponentes de la política industrial. En Estados Unidos, Felix Rohatyn (1981) ha sido quizás el principal defensor de una política industrial que los economistas de izquierda califican de corporativista y pro-empresa privada (Bowles, Gordon y Weisskop, 1984, p.208) y los más conservadores de excesivamente intervencionista e incluso peligrosamente "socializante".

Rohatyn<sup>1b</sup> propone el establecimiento de una serie de medidas de ayuda a la industria tradicional, especialmente deteriorada en los últimos años, para evitar la conflictividad social que se deriva del desempleo masivo y del empobrecimiento de regiones enteras del país. La estrategia a seguir pasaría por definir una líneas de política económica pactadas por el gobierno, sindicatos y empresas.<sup>2</sup> Los trabajadores deberían permitir la reconstitución de los beneficios empresariales, limitando sus demandas salariales, a cambio del mantenimiento del empleo y de la puesta en marcha de programas sociales en zonas deprimidas. El gobierno canalizaría su ayuda a la industria a través

de una renacida Reconstruction Finance Corporation (RFC)<sup>3</sup>, con carácter mixto público-privado. Tendría prerrogativas para participar como accionista en inversiones importantes, durante periodos limitados, hasta que la empresa pudiera desenvolverse por sí misma en el mercado. La ayuda financiera a las empresas estaría condicionada a la aceptación por parte de los trabajadores de recortes salariales y otras medidas organizativas dirigidas a elevar la productividad.

La campaña desarrollada por Rohatyn en Estados Unidos en favor de una mayor involucración del gobierno en la dirección de la economía, para enfrentarse a las dislocaciones provocadas por los cambios estructurales a escala mundial, tiene otros adherentes que hablan, sin embargo, con voz propia. Citaremos como ejemplos más representativos, el estudio de Business Week (19 0) las propuestas del profesor de Harvard, Robert Reich (1982) y las opiniones de Lester Thurow del MIT. En todas estas propuestas se detectan elementos comunes, pero también hay entre ellas diferencias significativas relativas, sobretodo, al tipo de medidas a tomar.

La revista Business Week conmocionó literalmente la opinión pública y especializada estadounidense con su informe de 1980 publicado en un número especial con el título The Reindustrialization of America. El problema básico es identificado como la pérdida de competitividad de la industria estadounidense y, como consecuencia de ello, la vulnerabilidad de la economía

frente a ofensivas exportadoras procedentes de otros países.

Al igual que en Rohatyn, un punto central del estudio de Business Week es su afirmación de que es necesario un "nuevo contrato social" que establezca relaciones de cooperación, y no de rivalidad como es tradicional, entre los principales grupos de interés de la sociedad; empresas, trabajadores y gobierno. Es una filosofía social que se separa del individualismo típico de la economía neoclásica para adoptar un discurso sobre el bien común en línea con Rousseau.

A diferencia de Rohatyn el equipo de Business Week es mucho más reacio a establecer ayudas para industrias en crisis. Se trataría, más bien, de decidir tras un análisis concienzudo qué actividades deberían impulsarse y cuáles deberían abandonarse a su suerte. Entre las primeras se incluyen las industrias de alta tecnología (conscientes de que son precisamente las más favorecidas en otros países), así como determinadas actividades básicas que podrían reajustarse (maquinaria, máquinas herramientas, automóviles, etc.)

La lista de posibles medidas de política industrial que se contemplan es casi exhaustiva en el estudio que comentamos : todo tipo de subsidios, garantías de compra de la producción por parte del gobierno, exención de la aplicación de las leyes anti-trust, organización de cartels de "recesión", política monetaria adecuada, reforma fiscal para estimular el ahorro, etc. Y

también se recomienda la reinstauración de una Reconstruction Finance Corporation, pero -y ésta es una diferencia sustancial con Rohatyn- con la finalidad de proporcionar financiación a aquellas actividades que se perciben como futuras ganadoras. Merece la pena observar que, a pesar de todo, el arsenal de medidas de ayuda que menciona Business Week, desaconseja la utilización de medidas proteccionistas de comercio exterior; y ello por dos razones : a) porque adormecen a las empresas y b) porque deslegitima la aspiración estadounidense a tener libre acceso a otros mercados.<sup>4</sup> Los autores del informe no dan muestras de percibir la equivalencia práctica entre medidas de protección internas y externas que, por lo menos algunos años después, casi todos reconocen.

Otra aportación interesante es la de Lester Thurow (1981). Como en los casos anteriores su argumentación es doblemente significativa en el contexto del presente trabajo. Por una parte constituye una brillante exposición de algunos problemas de funcionamiento del capitalismo actual. Tiene, por otra parte, la cualidad de haber sido pensada en y para el país culturalmente más comprometido con la economía de mercado, por lo que la defensa del intervencionismo en este caso tiene connotaciones más subversivas desde el punto de vista económico doctrinal, que en Europa.

Sin ser una obra específica sobre política industrial, sino sobre cómo afrontar el cambio económico actual desde el punto de

vista de la producción y la distribución, The Zero-Sum Society, ha sido considerada como una propuesta de política industrial. En ciertos aspectos centrales coincide con los dos enfoques que hemos planteado anteriormente. Estos aspectos son el convencimiento de que las fuerzas ciegas del mercado son insuficientes para dirigir adecuadamente la economía, y que la filosofía individualista debe ser sustituida por un análisis que tome como objeto el colectivo social. Preocupación por la dimensión social que está teñida de un nacionalismo intenso que los autores americanos ni siquiera discuten, se da por descontado

"Solving our energy and growth problems demand that government gets more heavily involved in the economy's major investment decisions. Massive investments in alternative energy sources will not occur without government involvement, and investment funds need to be more rapidly channeled from sunset to sunrise industries. To compete we need the national equivalent of a corporate investment committee. Major investment decisions have become too important to be left to the private market alone, but a way must be found to incorporate private corporate planning into this process in a nonadversary way. Japan Inc. needs to be met with U.S.A. Inc." (Thurow, 1981, pp.191-2)

El párrafo transcrito refleja la preocupación de aquel momento por los shocks del petróleo, pero ello no merma la validez general de las ideas expuestas. La política industrial promovida por Thurow suele identificarse siempre con el transvase de recursos desde actividades declinantes, de bajo o nulo crecimiento futuro (sunset) hacia actividades con altas perspectivas de crecimiento de la demanda y la productividad (sunrise).

Transvase que sería regulado por un organismo de ámbito nacional equivalente al comité financiero que tienen las grandes empresas. En realidad, la idea no difiere mucho de la de planificación centralizada de la inversión, aunque Thurow se apresura a negar que se trate de lo mismo -muy probablemente para no asustar todavía más al público estadounidense que sufre de auténtica alergia a la palabra planificación-.

Pese al desacuerdo de Thurow con Rohatyn en cuanto a qué actividades deberían promoverse, coincide con él en cuanto a la necesidad de crear un banco nacional al estilo de la RFC para canalizar los flujos de capital.

También Thurow estima necesaria la colaboración gobierno-empresas privadas para definir las líneas de la inversión a largo plazo, pero su orientación es menos corporativista que la de Rohatyn o el Business Week y más democrática. Es consciente de que en una situación de escaso crecimiento económico el capital está en condiciones de suponer sus intereses sobre el trabajo en cualquier negociación. Sin embargo piensa que, a largo plazo, la estabilidad social va a exigir menor desigualdad en la distribución de la renta entre individuos y grupos sociales. Ello implica la permanencia de un sistema fiscal progresivo y el uso de amplios programas de gastos sociales.

Como ya se ha indicado, el rasgo más característico de la política industrial en la que piensa Thurow es el desplazamiento,

ordenado y planeado, de recursos desde las actividades declinantes a las actividades de futuro. Ello implica dejar caer, sin más contemplaciones, muchas empresas de cierta tradición. Thurow expone muy claramente que así debe ocurrir con las empresas pero no con los individuos. Las personas deberían recibir ayuda pública generosa en tanto readaptan su cualificación laboral y encuentran nuevo acomodo.

En un artículo-guía del debate sobre política industrial en Estados Unidos, Jarboe (1985) engloba a Robert Reich y Lester Thurow en el apartado de 'reallocationist' (reassignacionistas), mientras califica al equipo Business Week y a Felix Rohatyn como 'reindustrialists'. El criterio diferenciador es que los primeros impulsan una política industrial fuertemente selectiva y los segundos defienden el apoyo gubernamental al conjunto de actividades manufactureras siempre que sean mínimamente viables; su punto de mira es la base industrial manufacturera, en general.<sup>5</sup>

Para Robert Reich (1982) el problema central que debe abordar la política industrial es el ajuste estructural preciso para mantener o lograr una plena competitividad internacional. En su opinión la política industrial debe entenderse como el proceso de hacer la economía nacional más adaptable y dinámica. El gobierno puede facilitar la adaptación económica tomando medidas que reducen su coste para la sociedad. Estas medidas son de dos tipos :

- a) Aquellas que suavizan el movimiento de salida de capital y trabajo fuera de las actividades declinantes.
- b) Aquellas que garantizan la disponibilidad de capital y trabajo a las actividades más prometedoras en el futuro.

La política industrial se concentra en descubrir cuál es el 'pattern' de inversión más productivo; cuál va a dar de sí la posición internacionalmente más competitiva en el futuro. Para Reich la política industrial equivale a la planificación estratégica que realizan muchas grandes empresas, pero a escala nacional. Tiene más que ver con la asignación de capital que con la formación de capital.

Reich plantea su defensa de la intervención gubernamental en la dirección de la inversión como una cuestión que se justifica por razones prácticas, y estima esencialmente ideológica la oposición a ella que manifiestan los 'supply-siders'. En efecto, la actividad del gobierno afecta de muchas formas la asignación de recursos, según Reich. Por ejemplo, las compras públicas favorecen a determinadas empresas y actividades (p.e. armamento). Otro ejemplo, aquellas actividades más antiguas, bien establecidas como grupo de presión y con experiencia en tratar con políticos y burócratas, pueden obtener privilegios, en forma de algún tipo de protección, que no está al alcance de otras de aparición más reciente, aún inmaduras políticamente.

La economía saldrá ganando, en opinión de Reich, si las acciones

dispersas del gobierno, a menudo con consecuencias laterales inintencionadas, son sustituidas por una política industrial coherente. Se pueden reducir los costes sociales si el transvase de recursos fuera de una actividad condenada a estancarse o desaparecer comienza a efectuarse con antelación suficiente. Hay una serie de bienes públicos (infraestructuras, educación básica y especializada, etc.) que son fundamentales para la productividad futura de la economía. No se puede escatimar en ellos. En muchas industrias o sectores la competencia internacional se ha convertido en una carrera en la que el primer fabricante que logre un volumen alto de producción y gane experiencia con él podrá vender más barato que todos los rivales potenciales. El gobierno puede ser la clave de un arranque temprano.

También respecto de Reich puede hacerse un comentario parecido al que hicimos a Business Week. Su rechazo a las medidas proteccionistas de comercio exterior (aranceles, cuotas, restricciones voluntarias, etc.) no parece tomar debida cuenta de que los subsidios equivalen a lo mismo, al menos en ciertos aspectos. Aunque no detalla cuál es el tipo de medidas concretas en que piensa, se sobreentiende por sus referencias aprobatorias a las prácticas de Japón o Francia, que considera los subsidios específicamente dirigidos y de todo tipo, un método perfectamente aceptable.

Esto último, junto con la insistencia, casi unánimemente compartida por los economistas americanos de que Estados Unidos

debe obtener mayor acceso al resto de mercados (en concreto Japón y CEE), demuestra que Reich concibe unas relaciones económicas internacionales donde se ha eliminado la protección "externa" a cambio de protección "interna". En otras palabras, la imagen presentada muestra a los países desarrollados compitiendo vigorosa y desesperadamente entre sí, a través de sectores y empresas selectivamente subvencionados pero con las fronteras abiertas e intensos flujos de intercambios. Y ya hemos visto en capítulos anteriores que ésta no es una situación estable sino generadora de conflictos que fácilmente conducen a la escalada proteccionista por el juego de represalias que se desata cuando un país estima perjudicadas sus actividades por la competencia procedente de otro país que subvenciona esas mismas actividades. Esta es la principal contradicción de la llamada política industrial estratégica.

## ¿ QUE CAMBIO ESTRUCTURAL ?

Probablemente la idea que más acuerdo genera entre los que se ocupan de la política industrial es que ésta surge hoy como necesidad de responder a las tensiones o desequilibrios que el cambio estructural ejerce sobre la economía. Es importante notar que se habla de un cambio estructural de origen exógeno que aparece como inevitable y se toma como dato. Pero en muchas ocasiones hay bastante imprecisión sobre qué se entiende por cambio estructural. Para Diebold (1980, p.6) son cambios estructurales :

- 1) los desplazamientos de la población activa de la agricultura a la industria y luego los servicios;
- 2) la urbanización;
- 3) las transiciones demográficas que la mayoría de países ha experimentado;
- 4) el aumento del ahorro respecto a la producción nacional;
- 5) el cambio tecnológico rápido tanto en métodos productivos como en lo que se produce y consume;
- 6) el aumento de la participación del sector público en la economía;
- 7) los cambios en la división internacional del trabajo, incluyendo los términos de intercambio.

De la lista anterior sólo algunos cambios estructurales afectan corrientemente, y en grado significativo, a los países más desarrollados. Probablemente habría acuerdo general en designar a 5) y, seguramente a 7). No falta tampoco quien señala a 1) como una de las razones de la crisis de la industria. Finalmente, el segmento más conservador de los economistas apunta con frecuencia a 6); según esta hipótesis el sector público constituye una porción creciente de la economía que se regula fuera del mercado, no refleja adecuadamente los precios ni sus movimientos relativos y es causa de rigidez económica, de incapacidad para adaptarse a circunstancias fluidas.

La lista anterior constituye una muestra, hay otros cambios que podrían ser considerados estructurales según criterio per-

sonal. Por ejemplo, los shocks del petróleo con sus efectos sobre los costes energéticos, los métodos productivos y los planes de inversión energéticos son considerados por muchos autores como auténticas convulsiones padecidas por las estructuras productivas industriales de muchos países importadores de petróleo. Por otra parte algunos podrían no estar de acuerdo en incluir las variaciones del ahorro entre los cambios estructurales.

A tenor de los datos e ideas que han ido apareciendo en estas páginas hay al menos dos factores de cambio que no aparecen convenientemente destacados en la lista anterior y que son precisamente los que más determinan el interés creciente hacia la nueva política industrial en los países desarrollados. Estos dos factores son, en primer lugar, la mayor interrelación e interdependencia entre las principales economías; y en segundo lugar la ocurrencia de desplazamientos sustanciales en ventajas competitivas (usando el término definido en el primer capítulo) tanto entre países desarrollados como entre éstos y los nuevos países industrializados.

Ambos fenómenos explican, a su vez, otras dos características de la política industrial que hoy es objeto de discusión en las economías industrializadas. Estas características son:

- a) que se centra sobre la estructura productiva, o mejor dicho, sobre la composición de la producción industrial, y
- b) su especial sensibilidad hacia las cuestiones de competitiv-

dad internacional y de reparto del mercado nacional y mundial.

La mayor interdependencia -medida por el volumen de intercambios- significa también una mayor exposición de las economías a la competencia externa. Los cambios en la distribución por países de las ventajas competitivas -o lo que es lo mismo, los cambios en la división internacional del trabajo- tienen una explicación más compleja. En ella es un ingrediente esencial el avance tecnológico, que en estos momentos se produce con su -ma rapidez y no a base de incrementos marginales como en épocas "normales". Por esta misma razón el avance se produce de manera desigual (EE UU y Japón se adelantan a Europa, Japón lleva un ritmo muy superior al resto). Además la tecnología moderna permite la instalación de fábricas muy automatizadas para grandes series productivas, en países con mano de obra poco cualificada. Aparecen producciones competitivas internacionalmente a una velocidad relativamente alta, tanto en el segmento de productos más sofisticados como en el de bienes de consumo masivo más tradicionales. Pero las ventajas competitivas que logran capturar los diferentes países no dependen solamente de una distribución espontánea de los procesos tecnológicos. Dependen también de las medidas de política económica que se emplean.

El éxito desmesurado de los programas japoneses para promover su industria es otra de las razones del interés y la polémica suscitada por la política industrial. El caso japonés está intensamente presente en el debate norteamericano, es en reali-

dad su inspirador, bien sea para presentarlo, con más o menos matices como ejemplo a seguir (Reich, Thurow) bien sea para negar que el desarrollo de la industria japonesa tenga algo que ver con alguna política deliberada (Saxonhouse, 1983). No es del todo una broma decir que Japón es, de hecho, un cambio estructural internacional en sí mismo.

Así pues la política industrial de un país se puede discutir y justificar en relación y como respuesta a dos fenómenos distintos, el cambio estructural "espontáneo" o "exógeno" y las políticas de ayuda a la industria practicadas en otros países (de hecho, cambios estructurales provocados). Lo primero admite un tratamiento más general y teórico mientras que lo segundo es más empírico y específico. En la realidad ambos aspectos se confunden y para la política industrial concreta es bastante irrelevante cual sea el motivo fundamental. Sólo importa resolver los problemas aparecidos que, como ya se ha dicho anteriormente pueden presentarse bajo diversas formas : desempleo masivo, excesos de capacidad en sectores concretos, o (si el problema es de crecimiento acelerado, como en Japón) necesidad de expansionar mercados.

#### SELECTIVIDAD. SALVAR PERDEDORES O ELEGIR GANADORES.

Una práctica que goza de numerosos adherentes es clasificar las políticas industriales en relación a cómo se enfrentan al cambio estructural. En este sentido las políticas industriales pueden ser defensivas (proteger lo existente), adaptativas

(facilitar los cambios) e iniciativas o inductoras (suponen el establecimiento de programas de desarrollo) (Diebold, 1980,p.6)

Otra clasificación alternativa, algo más matizada, pero que va en el mismo sentido, distingue entre (Eliasson,(1984)) :

1. políticas positivas : tendentes a estimular el cambio tecnológico para mejorar la competitividad internacional
2. políticas de subsidios : intentan rescatar empresas en crisis para salvaguardar el empleo.
3. planificación : se basa en la idea de que una agencia central puede coordinar mejor la información y tener una visión de conjunto que no tienen las empresas; su función sería elegir "ganadores" y sanear o salvar empresas en crisis.
4. fortalecimiento del mercado : el gobierno se limita a actuar sobre el entorno empresarial bien sea para hacerlo más competitivo (librecambio, antitrust,etc.) bien sea encargándose de mejorar la infraestructura (educación, transporte) o proporcionando un clima cultural y político favorable (prestigiar al empresariado, defender los derechos de propiedad,etc)

Eliasson califica a las tres primeras de "selectivas" y a la cuarta de "general". En este último caso cabe preguntarse si puede realmente hablarse de política industrial ante un enfoque tan amplio. La respuesta, como ya se ha indicado antes, es que son

los objetivos quienes definen una política industrial. Pero un conjunto de acciones de "puesta a punto" de los engranajes considerados de mercado todo lo más, pueden tener como objetivo la industria en general, difícilmente se puede afinar más. En este trabajo se mantiene, sin embargo, que la política industrial de hoy es esencialmente selectiva, discriminatoria, por lo que difícilmente puede confiar en políticas (o quizá sería más exacto decir filosofías) del tipo señalado en cuarto lugar por Eliasson. Yo me inclino por no considerarla política industrial.

Cualesquiera que sean los calificativos adoptados o los diversos matices introducidos, lo que resalta en la literatura sobre el tema es la tendencia a distinguir entre políticas industriales aceleradoras y desaceleradoras del ajuste económico estructural. Una buena muestra el planteamiento tajante es Burton (198

Burton define política industrial como la intervención del gobierno en el proceso de evolución económica.<sup>6</sup> Por otra parte, caracteriza dicho proceso como la unión de dos factores, la experimentación empresarial y la selección económica natural, para indicar, en perfecta línea con Hayek, que de las nuevas iniciativas que continuamente surgen sólo una parte sobrevive, la más adaptada.

A partir de lo anterior pueden darse, según Burton (p.29) dos clases de política industrial :

- 1) Aquellas diseñadas para acelerar el ritmo de experimentación empresarial. Significa tomar medidas para promocionar nuevas empresas, nuevas tecnologías y nuevas industrias. Se trata de la política comunmente conocida como de 'picking winners' o elección de ganadores.
- 2) Aquellas orientadas a frenar, reducir o invertir el proceso económico de selección natural. Significa ayudar a sectores o empresas con problemas de productividad o sometidos a fuerte competencia externa. En muchos casos existe el intento de reestructurar o racionalizar el sector o empresas afectados para devolverles la viabilidad comercial.

El autor señala que en la práctica ambas clases de orientaciones se funden y confunden en la política industrial de un país. Y, desde su posición de liberal rechaza que desde un punto de vista económico estén justificadas una y otra. Ni acepta el argumento de la industria naciente que suelen esgrimir los defensores de la primera, ni estima suficiente el recurso a la teoría del bienestar y los fallos de mercado que normalmente se usa para respaldar una y otra líneas de acción. Tendremos oportunidad de volver sobre este tema.

Los dos aspectos anteriores de la política industrial aparecen también en autores con enfoques económicos distintos al de Burton. Para Jacquemin (1984) la política industrial no es tan solo una herramienta para complementar los mecanismos de mercado o corregir los fallos, sino que sirve para dar respuesta a

las nuevas cuestiones planteadas por fenómenos de aparición reciente como : primero, el coste creciente del ajuste económico y la resistencia social ante él; segundo, la necesidad simultánea de salvaguardar la paz social (en una sociedad dividida en clases) y de retirar recursos de actividades poco competitivas dada la presión internacional y, tercero, el hecho de que para una amplia gama de manufacturas la ventaja competitiva puede ser moldeada y no estar rígidamente predeterminada por la dotación inicial de factores. Como puede verse, en Jacquemin se apunta una justificación para controlar la velocidad del cambio estructural, que es la minimización del coste social asociado a él y del malestar social que lo acompaña.

Parecidas son las razones que da Lesourne (1984) para explicar la necesidad por parte de los países europeos de aplicar políticas industriales y que resume en las tres siguientes :

- en situación de desempleo, los procesos de ajuste son penosos y los gobiernos están bajo presión de los grupos sociales para aliviar las tensiones.
- en un sistema económico interdependiente no se puede acelerar el crecimiento de la propia economía sin aumentar la porción del mercado mundial que se controla y obtener rentas de él.
- en un mundo multipolar (sin un único "hegemon") es un objetivo legítimo preservar cierto grado de autonomía nacional o reducir la vulnerabilidad externa.

A pesar de la forma diferente de expresarlo hay mucho en común entre Lesourne y Jacquemin y ambos representan con bastante aproximación esa posición tecnocrática, posibilista y ambiciosa a la vez que caracteriza a la política industrial estratégica actual. Es tecnocrática porque se confía en la intervención económica como medio para mejorar los resultados del mercado sin tratar de introducir valores sociales diferentes en esa intervención. Es posibilista porque reconoce la necesidad de no desequilibrar excesivamente el reparto de los costes de ajuste entre los grupos sociales. Es ambiciosa porque se propone llevar a la industria nacional a un lugar alto en la jerarquía internacional. Además, Lesourne en concreto, señala como el contexto internacional actual impone condiciones especialmente duras para el crecimiento económico nacional, fomentando el interés de cada país por elevar sus exportaciones mientras trata de limitar selectivamente sus importaciones.

En Lesourne aparece muy clara la faceta de arma defensiva y/o agresiva que tiene la política industrial en el contexto internacional que estamos viviendo. Idea en la que se insite muy particularmente a lo largo del presente trabajo.

Como se ha dicho anteriormente tanto Lesourne como Jacquemin justifican la racionalidad de emplear medidas de política económica que suavicen la presión sobre sectores industriales en crisis o en declive que son relativamente importantes para el conjunto de la economía. Alguno de estos sectores puede tener in-

terés para la seguridad o autonomía nacional. Ninguno de ambos autores defiende la idea de sostener a perdedores (cosa que casi nadie defiende expresamente), sino la de suavizar el proceso de ajuste y reducir costes sociales. Ambos autores son claramente partidarios de tomar medidas de promoción de determinadas actividades por razones de competitividad externa y para ocupar posiciones en mercados con futuro prometedor. Defienden lo que la jerga ya establecida denomina estrategia de elegir vencedores. Así pues tanto el freno como el acelerador pueden formar parte de los mecanismos de una política industrial activa y orientada al futuro como es la que proponen los dos autores reseñados.

El contraste con el esquema anterior lo da el francés Jacques de Bandt (1983 b). Este autor formula un concepto de política industrial "sistémica" -en mi opinión más rebuscado que interesante- que se caracteriza por poner el acento sobre los aspectos organizacionales e institucionales del sistema productivo industrial. Sin entrar en la presentación o descripción del mencionado enfoque sistémico, sí merece la pena consignar una idea contenida en el artículo de Bandt referente a cuál ha de ser el objetivo prioritario de la política industrial.

Según de Bandt "la politique industrielle doit s'inscrire dans une optique dynamique et volontariste de création de valeurs ajoutées et d'emplois." Ello se deriva de un cambio en la forma de entender cuál es la medida relevante de la productividad. Lo que importa no es la productividad técnica o microeconómica (valor añadido por

hombre-hora) sino la productividad global o macroeconómica (el valor añadido por el conjunto de la población activa y, más en general, por el conjunto de los recursos productivos).

Cuando existen niveles de desempleo tan altos como los que vienen conociendo la mayor parte de los países europeos en los últimos años, el objetivo que pasa a ser prioritario en la política industrial es el de crear empleo. De Bandt razona correctamente que la acción de las medidas tradicionales de política industrial pasa siempre por intentar aumentar la productividad técnica, generalmente por medio del aumento de la inversión, del stock capital por trabajador. A corto plazo ello se traduce en más desempleo, por lo que el aumento de recursos inactivos neutraliza e incluso sobrepasa las ganancias en productividad microeconómica.

De Bandt propone una estrategia de política industrial basada en una secuencia cronológica según los objetivos que en cada momento aparecen más importantes. A corto plazo se trata de asegurar la creación de empleos de forma que se elimine el despilfarro de recursos que supone mantener a éstos inactivos. Para el medio plazo ya debe pensarse en la distribución intersectorial de los recursos basada en una política de estímulo selectivo de actividades que potencie aquellas con mejores perspectivas futuras de creación de empleo. A largo plazo juegan la investigación y la innovación.

En relación a los dos aspectos, freno y aceleración, que estamos discutiendo de la política industrial, el enfoque anterior de Bandt equivaldría a confiar más en el primer aspecto a corto plazo, para conservar y aumentar el empleo, mientras se utilizan medidas del segundo tipo (aunque los términos de aceleración o el de elección de ganadores aparezcan mal adaptados a la filosofía de este enfoque) pensando que surtan efecto a medio plazo. La elección de líneas de investigación son, en cualquier caso, medidas para influir en el largo plazo.

Mientras Lesourne o Jacquemin se referían a los costes sociales del desempleo, de los recursos desplazados bruscamente por los cambios estructurales, de Bandt añade también la dimensión del coste económico. Nos recuerda que generalmente se subestima el valor de la producción perdida por culpa del desempleo y que éste no es un mal que estemos obligados a sufrir. El problema está en si imaginamos una economía cerrada o una economía abierta. En una economía abierta una política como la propugnada por de Bandt implicaría niveles de protección externa seguramente muy altos, ya que la competitividad media de la economía descendería considerablemente mientras dura el proceso de absorción del desempleo y hasta que se llega a configurar un patrón productivo más adecuado en un contexto de división internacional del trabajo. Es más, una política económica centrada siempre en el pleno empleo no garantiza un nivel elevado de competitividad internacional a la economía ya que las acciones que llevan a lo primero no tienen por qué ser las mismas que las que llevan

que ganan terreno en los países capitalistas más desarrollados apuntan claramente hacia la formulación de políticas industriales estratégicas, de promoción de actividades con futuro. La existencia de intereses nacionales a preservar en los años venideros.

#### PROMOCION DE GANADORES Y JUEGOS DE ESTRATEGIA.

El debate estadounidense sobre política industrial que se ha visto anteriormente es también, aunque presentado de forma empírica y concreta, un debate sobre cómo tratar el ajuste estructural (el ajuste histórico de un país que teme dejar de ser el número uno). Recordemos que la tesis reindustrializadora de las primeras formulaciones de Rohatyn representan la alternativa de ayudar a la industria madura; Thurow es el defensor de promocionar los sectores industriales que él califica de 'sunrise' frente a los sectores que encarnan el 'sunset'. Pero con el tiempo las posturas de Rohatyn han ido decantándose cada vez más claramente hacia el apoyo de los sectores tecnológicamente avanzados.

Hay, a mi entender, una razón lógica para el afianzamiento progresivo de la noción de política industrial estratégica y es que, a medida que avanza la revolución tecnológica las economías capitalistas avanzadas se sienten cada vez más vulnerables por su flanco exterior (o de relaciones económicas exteriores), pero no pueden perder la cualidad de economías abiertas sin arries-

garse a quedar tecnológicamente atrasadas. Entre los economistas estadounidenses es el temor a la pérdida del dominio económico mundial por parte de su país lo que realmente ha estimulado el interés (y un gran debate nacional) hacia la acción gubernamental en la industria. Laurence Klein está empeñando su prestigio de Premio Nobel en la defensa de una política industrial para Estados Unidos que promocióne sin ambages la alta tecnología :

"As a nation, we shall have to win competitively every point of market share that we seek to establish." (1981, p.376).

Klein es muy representativo de la orientación que se suele denominar 'picking winners'. Su visión podría sintetizarse en los siguientes puntos :

- la economía internacional se percibe como un conjunto de naciones que compiten entre sí.
- es favorable al mantenimiento del libre comercio internacional, es decir, es contrario al uso de la protección arancelaria u otros métodos de establecer barreras externas.
- ello significa que la ayuda a la industria de alta tecnología,(o a la industria tradicional recuperable) debe canalizarse por medio de subsidios.
- es vital establecer una estrategia exportadora ya que la alta tecnología requiere un mercado mundial para proyectarse

Hay dos aspectos de la propuesta de Klein que merece la pena subrayar porque constituyen también elementos característicos de toda una línea de razonamiento que defiende la política in-

dustrial. Es una línea de análisis que podríamos llamar " ecléctica " respecto de la intervención del gobierno, que prefiere razonar en términos técnicos evitando pronunciarse sobre valores sociales y, por último, que mantiene una perspectiva eminentemente nacional de los problemas, lo que se convierte hoy en una limitación analítica que puede ser importante.

En primer lugar, como se puede observar, Klein tiende a identificar proteccionismo con barreras al comercio exterior. De esa forma puede propugnar la necesidad de implementar una determinada política industrial orientada a estimular la competitividad externa de ciertos sectores, mientras simultáneamente rechaza el proteccionismo externo. Esto, o bien es un error, o bien, más probablemente, es una forma de pasar de largo por el conflictivo tema del neoproteccionismo.<sup>8</sup> Como ya se ha tenido ocasión de ver en el capítulo anterior, los subsidios de todo tipo de configurar una política industrial selectiva pueden tener efectos muy acusados sobre las economías de otros países. En términos reales pueden ser perfectamente equivalentes a las tan denostadas tácticas de empobrecimiento del vecino. En suma, pretender que sólo las barreras externas (la política de comercio exterior) constituyen proteccionismo y las subvenciones no lo constituyen, es una confusión imposible de mantener por más tiempo. La política industrial debe defenderse, en su caso, con todas las consecuencias. De otro modo se soslaya engañosamente precisamente el problema principal que genera, la conflictividad entre países.

Está, en segundo lugar, una cuestión que es al mismo tiempo un problema de metodología económica y de concepción de las relaciones internacionales. Es el hecho de que la noción de empresa competitiva se transplante a la idea de nación aparentando, quizás, no darse cuenta que ello no tiene sentido para la teoría económica (microeconómica) o es, incluso, contradictorio con ella. En cambio, es plenamente congruente la idea de nación-empresa con la de política industrial nacional. (Un liberal puro tendría bastantes aprietos para argumentar que la no intervención, además de asignar eficientemente los recursos a escala internacional, garantiza que la economía nacional logre mejores resultados que las demás, sin embargo, nadie puede negar que esto último es un objetivo de toda nación. Se puede dejar apuntado ya, entonces, que la noción de política industrial nacional y estratégica se presenta como un concepto cargado de contradicciones. Su objetivo -la competitividad internacional- es mejor aceptado por el liberalismo económico que por otras corrientes de filosofía keynesiana o filosocialista -que anteponen objetivos de bienestar social-, pero paradójicamente la política económica como tal, el intervencionismo, va en contra de los principios teóricos de los primeros y a favor de los segundos.

La constatación de que las relaciones entre países son equiparables a las relaciones entre empresas en un contexto oligopolista, ha dado lugar a interesantes aplicaciones de la teoría de los juegos a las acciones de los gobiernos. La política industrial, o la estrategia industrial puede ser fructíferamente

analizada en términos de las acciones que puede tomar un gobierno a fin de alterar la competitividad de las empresas nacionales frente a las extranjeras. Uno de estos análisis es el que realiza Yarrow (1985) al enfocar la interacción entre un número relativamente pequeño de gobiernos y empresas, donde los gobiernos mantienen sus propios objetivos (maximización del bienestar eliminando diferencias entre costes y beneficios privados) sociales, maximización de la probabilidad de reelección, etc.) diferentes normalmente de los objetivos de las empresas (maximización del beneficio empresarial). El resultado final del juego dependerá de las medidas que los gobiernos hayan podido tomar en diversas áreas como, por ejemplo, subsidios, ayudas a la investigación, apoyo a industrias nacientes (en el sentido del término) o medidas reguladoras.

Como dice Yarrow no debe esperarse que el análisis económico en términos de teoría de los juegos dé como resultado reglas generales de política económica para lograr la estrategia óptima. El estudio debe hacerse caso por caso ya que cada actividad se encuentra en medio de condiciones diferentes y únicas. Lo más importante es reconocer que :

"Whether it explicitly recognises it or not, any government is inevitably involved in policy games that involve small numbers of players. Where industrial sectors are characterised by oligopolistic conditions, policy choice is part of a wider game in which both governments and firms interact strategically. When, as in practice, choices extend over several time periods the actions of any one government will often affect the later choices of domestic firms, foreign firms, and foreign governments,

and allowance for all the relevant effects should properly be incorporated into policy analysis. In these circumstances, policy prescriptions derived from conceptual frameworks that neglect strategic interactions may turn out to be highly inappropriate."

La aplicación de la teoría de los juegos a las relaciones entre países, o gobiernos, abre un campo de análisis nuevo cuyos resultados están aún por determinar pero que sirve como mínimo y ya es suficiente, para arrojar mayor luz sobre la necesidad y la justificación de la política industrial estratégica en el mundo en que vivimos hoy, así como para dar elementos que sirvan para la evaluación de dichas estrategias tanto en el contexto nacional como internacional, y para indicar posibles derroteros o alternativas de cara al futuro.

#### DESTRUCCION CREATIVA O PLANIFICACION ESTRATEGICA.

Generalmente los autores que argumentan en contra de las ayudas a sectores en crisis, se oponen también a las políticas de estímulo a las actividades de tecnología avanzada. El principio es el mismo en ambos casos y se basa en los atributos que se asignan al mercado de competencia.

El mercado es, de hecho, equiparado a un mecanismo natural biológico cuando se dice que efectúa un proceso de selección natural (Burton, 1983) de las empresas al eliminar continuamente a las más ineficientes. El mercado selecciona las empresas que van a permanecer del conjunto, en renovación continua, propor-

cionado por la experimentación empresarial. Todas las posibilidades son exploradas por el sistema empresarial, pero el mercado garantiza que sólo prosperen aquellos que gozan de las preferencias de los individuos.<sup>9</sup>

En ocasiones se alude al proceso de destrucción creativa al que se refería Schumpeter al hablar de la dinámica capitalista. Es frecuente el recurso al concepto de destrucción creativa como una función que realiza normalmente el mercado y que no debería ser estorbada. En mi opinión se está haciendo un uso erróneo de la idea schumpeteriana. Schumpeter atribuía fundamentalmente a las crisis económicas la función de limpieza económica que preparaba el terreno para el crecimiento de nuevas actividades. No deja de ser curioso que una idea concebida en relación con la inestabilidad económica esté siendo usada hoy con intenciones opuestas, ya que en la lógica de los defensores del mercado puro éste es un mecanismo de ordenación y estabilización continua de las actividades económicas (la producción se va adaptando continuamente a la demanda). Además Schumpeter no afirmó que la desaparición del proceso de destrucción creativa se traduciría en un sistema productivo más ineficiente. En todo caso se haría más rutinario.<sup>10</sup> Sin embargo, hoy se utiliza la noción de destrucción creativa como un argumento demostrativo de la eficiencia del mercado.

Una forma ingeniosa de basar la política industrial en el proceso de destrucción creativa es la que utiliza Eliasson (1984).

Eliasson no cree conveniente que el estado sustituya al mercado en la elección de sectores de futuro, ni tampoco aprueba las ayudas para el sostenimiento artificial de industrias no viables, pero propone una función para la política industrial de apoyo a la "salida" de actividades sin futuro. Eliasson opina que si bien no se pueden conocer por adelantado los sectores de éxito, en cambio sí se puede planear con tiempo suficiente el fin o la reducción de tamaño de los sectores en declive. La intervención pública debería ocuparse de que no se canalicen nuevos recursos hacia tales actividades y de que su desaparición tenga lugar con el menor coste y trauma posibles.

La idea del mercado como único árbitro de qué es lo que vale o no vale en cada momento, es justamente lo opuesto a la política industrial estratégica, que algunos autores consideran equivalente a una combinación de economía de mercado con planificación de ciertas inversiones con proyección a largo plazo.

La política industrial estratégica equivale en realidad a una forma de planificación nacional. Planificación del sector industrial, con objeto de configurarlo según ciertos criterios que en un momento dado se estiman los más adecuados. Ya hemos visto que la política de "elegir ganadores" es una estrategia nacional con vistas a tomar posiciones ventajosas en el juego competitivo internacional. En un iluminador trabajo, Nielsen (1983) resume y sistematiza bastantes de las ideas que acabamos de discutir. No entra a discutir la problemática específi-

ca de la selección de sectores sino que se centra básicamente en los aspectos de organización industrial y estrategia empresarial.

Nielsen acuña el concepto de Country-International Strategic Market Planning (CISMP), referido a la intervención del gobierno central en algunos mercados clave para ayudar al establecimiento de empresas nacionales, o mejorar su posición, en nuevos mercados internacionales. Muchos países practican alguna forma de intervención como la mencionada, Japón y Francia tradicionalmente. También Suecia lo ha hecho, y otros países. Las ayudas pueden ser de cualquier tipo : directas o indirectas, subsidios o aranceles, etc. Las empresas pueden ser privadas o públicas.

Para Nielsen está muy claro que la filosofía que subyace en una actuación del tipo anterior es la que considera la economía como una unidad competitiva en el mercado internacional. Uno de los méritos de Nielsen es que hace explícito y extrae consecuencias pertinentes, de un hecho que para la mayoría de autores liberales (véase epígrafe anterior) queda implícito y nunca totalmente asumido. Nielsen resume en cinco los argumentos y contraargumentos que más se utilizan, desde diferentes bandos teóricos, para valorar el concepto que él denomina CISMP

1.- El CISMP no es más que la extensión lógica de la planificación estratégica de mercados que suelen hacer las grandes empresas.

- para que prospere el conjunto (el país o el conglomerado) deben prosperar cada una de las partes (empresas, divisiones o actividades).
- los dirigentes políticos de los países democráticos son responsables de los resultados económicos (como lo son los ejecutivos empresariales).
- puesto que no se puede controlar centralmente cada una de las actividades en detalle, vale la pena concentrarse en aquellas que son clave.

Contraargumentos : puede ser difícil o imposible para el gobierno manejar correctamente un conjunto muy diversificado de actividades y a largo plazo.

- 2.- El CISMP ayuda a arrostrar los grandes riesgos que son necesarios para entrar en nuevos mercados, pero que difícilmente son aceptados por el capital privado o por una empresa aislada.

Contraargumento : Aumentan los riesgos de sufrir grandes pérdidas si la planificación es errónea.

- 3.- La coordinación administrativa a través del CISMP es más eficiente que la de modelo neoclásico.

- las empresas integradas verticalmente y con diversificación productiva son más eficientes que una multitud de pequeñas empresas compitiendo entre sí.
- existe el ejemplo del éxito del sistema de coordinación

japonés a través del MITI.

Contraargumento : el CISMP lo que hace en realidad es subsidiar a los consumidores extranjeros. Es más, si empresas subsidiadas se hacen con parte del mercado de otro país y llegan a deteriorar su industria provocando desempleo, también se reducen las ventajas del CISMP.

4.- El CISMP aumenta el control social de la vida económica, en la medida que el gobierno sea representativo.

Contraargumento : el CISMP reduce la libertad de acción de la empresa y también la libertad de fracasar.

5.- Un país necesita defenderse contra la adopción efectiva por otros países de procedimientos como el CISMP adoptando uno propio.

Contraargumento : el CISMP es un método rechazable y debería lucharse contra él en organizaciones como el GATT, el FMI, etc. Tomando represalias contra los países que lo utilizan.

Los dos primeros argumentos aluden a los fallos de mercado (incertidumbre, aversión al riesgo); el tercero significa cuestionar las ventajas del modelo económico descentralizado (de mercado competitivo) frente al modelo centralizado; el cuarto argumento es eminentemente político, de modelo de sociedad y, finalmente el quinto es un argumento de carácter práctico pero de una gran transcendencia real. Para muchos autores la defensa

de la política industrial estratégica se justifica lisa y llanamente porque mientras existan otros gobiernos que asistan a sus empresas en mercados propios y ajenos habrá que responder de la misma forma aunque sólo sea para neutralizar las desventajas surgidas para las empresas nacionales.

#### 5.C.- POLITICA INDUSTRIAL ESTRATEGICA COMO INICIATIVA Y COMO RESPUESTA. TARGETING.

Probablemente el argumento más persuasivo que utilizan los defensores de la política industrial estratégica es que ésta es inevitable a fin de contrarrestar los efectos perniciosos sobre la economía nacional, a través del comercio exterior, de las políticas de promoción industrial sectorial 'targeting' practicadas por otros gobiernos. Ya hemos visto anteriormente que éste es el planteamiento que da entrada al análisis de la política industrial en términos de teoría de los juegos. Este es también el razonamiento esencial utilizado por los autores integrados en el grupo BRIE (Berkeley Roundtable on the International Economy) y al cual pertenecen Stephen Cohen y John Zysman, entre otros.<sup>11</sup>

Con el pensamiento puesto en la historia reciente de Japón y también de Francia en menor grado, Cohen y Zysman (1982) insisten en la capacidad de los gobiernos para influir y modelar sus economías y reconducir en el sentido deseado los intercam-

bios externos. En su opinión los gobiernos todavía tienen capacidad para imponerse sobre fuerzas económicas internacionales de indudable impacto como las empresas multinacionales o los mercados financieros privados internacionales. No hacer nada significa, sencillamente, dejar que la economía nacional sea modelada por las acciones de los demás.

El tema del 'targeting', es decir, de la ayuda gubernamental a actividades consideradas con futuro, ha abierto otro activo debate en Estados Unidos, desde 1983 aproximadamente, ocupando el espacio que antes correspondía al debate sobre reindustrialización examinado en un epígrafe anterior. Los defensores de la política industrial estratégica no tienen ya que justificar la necesidad de intervención gubernamental en una parte de la asignación de recursos en base a fallos de mercado u otros elementos teóricos -que hacen poca mella en la sólida confianza de la ciudadanía americana en la iniciativa privada- les basta argumentar que el 'targeting' es una práctica corriente en otros países que amenaza la economía del país y se requiere una respuesta adecuada. Se puede sospechar que hay algo de oportunismo astuto al aprovechar una cuestión sensible, pero es obvio que hay una base real y cierta en el razonamiento.

El término 'targeting' está siendo utilizado por algunos sectores académicos en Estados Unidos para diferenciarlo de política industrial o 'industrial policy'. Este último término ha sido comunmente identificado con medidas de protección y ayuda a la

manufactura y especialmente a los sectores maduros en crisis. Tal distinción no suele realizarse entre los europeos, más acostumbrados a la intervención gubernamental en la industria para promocionar actividades nuevas. En cualquier caso el 'targeting' forma parte esencial de lo que en este trabajo denominamos "política industrial estratégica" de los países más desarrollados, o acción del gobierno enfocada a influir sobre la estructura productiva sectorial para hacerla más competitiva en un contexto internacional caracterizado por el avance tecnológico rápido.

El 'targeting' es lo que ha estado llevando a cabo durante muchos años el MITI japonés. Durante épocas anteriores el MITI exploraba los mejores caminos para alcanzar el adelanto de los países capitalistas más desarrollados, pero ahora se dedica a estudiar con igual tesón la propia frontera tecnológica. El MITI ha auspiciado la formación de consorcios de investigación en áreas como : la quinta generación de ordenadores, motores de cerámica, biotecnología, satélites, tecnología de ultra-precisión, entre otras. El MITI proporciona incentivos fiscales para la concentración racional de capital-riesgo en alta tecnología en nuevas ciudades dedicadas a la investigación, las llamadas tecnópolis.

Uno de los expertos occidentales que mejor ha estudiado la política industrial japonesa es Chalmers Johnson, de la Universidad de Berkeley. Su concepto de 'targeting' está basado en el

ejemplo japonés y se refiere al esfuerzo conjunto de los sectores público y privado para "comprender la naturaleza del cambio tecnológico y anticipar sus efectos económicos más probables". Dicho en otras palabras el 'targeting' industrial es la anticipación dinámica de la asignación de recursos, eficiente económicamente, del futuro. Su línea de actuación central es la ayuda pública selectiva de proyectos de investigación y desarrollo (Johnson, 1984).

Los partidarios del 'targeting' suelen insistir en que ésta no es una práctica destinada a sustituir al mercado por las decisiones de los burócratas. El gobierno no hace más que apoyar o favorecer la expansión de unas tendencias que ya existen por sí mismas, con el fin de lograr lo más rápidamente posible las economías de escala y la eficiencia manufacturera (curvas de aprendizaje) que permitirán al país ser competitivo en actividades donde quizá, sin intervención, no lo habría sido nunca.

#### EL 'TARGETING' JAPONES : DECISIVO O SUPERFLUO.

Desde luego, si la prueba demostrativa es Japón, está claro que el 'targeting' ni requiere un gobierno grande, ni requiere un gobierno autoritario. El MITI es el ministerio económico japonés más pequeño, con un staff de unas 2500 personas, y un presupuesto que asciende sólo al 1.6 % del presupuesto nacional (1983).<sup>12</sup>

El rasgo más original de la política industrial japonesa es la elaboración regular de ciertos informes a los que se denomina "visiones". Tal nombre puede resultar engañoso para los occidentales. Suena a proyecto romántico, pero lo que se investiga es cómo ganar más dinero. Pese a todo, genera bastante recelo entre los economistas liberales. La formulación de la "visión" corre a cargo de numerosos comités deliberantes, el más importante de los cuales es el Consejo de Estructura Industrial en el que ostentan representación prácticamente todos los grupos de interés y de opinión : grandes y pequeñas empresas, gobierno, consumidores, académicos, medios de comunicación, trabajadores y grupos de intereses locales. El Consejo y sus subcomités examinan cuestiones relativas a la industria, en aspectos muy diversos, y tienen el encargo de "identificar la naturaleza y dirección de los cambios que están teniendo lugar en el entorno económico en general, determinando qué clase de nueva estructura industrial es más deseable para la nación, e indicando cuáles son los medios de política económica más eficaces para llevar adelante la transformación estructural de la industria deseada, y cómo y dónde esas medidas deberían aplicarse" (Ozaki, 1984). El informe es ampliamente difundido por todo el país.

La visión es pues la fórmula utilizada en Japón para "descubrir ganadores". Y sería difícil demostrar que las actividades consideradas merecedoras de apoyo no se justifican más que por la inspiración de unos cuantos burócratas.

Después de descubrir los cambios a seguir viene el problema de cómo transitar por ellos. Cómo implementar en concreto la política industrial. En Japón no existe una autoridad manifiesta que controle el proceso. La Agencia de Planificación Económica indica, informa, sugiere, pero ninguna empresa está obligada a cumplir los planes del gobierno. La aplicación de la política industrial depende más del Ministerio de Finanzas, que controla la política monetaria, crediticia y del tipo de cambio. Una parte importante del voluminoso ahorro de los japoneses es controlado en última instancia por el Ministerio de Finanzas a través del Banco de Japón. Dada la importancia de la financiación ajena en las empresas japonesas, el crédito se convierte en un privilegiado vehículo de la política industrial.

Pero no corresponde aquí tratar en detalle los medios usados en la aplicación de la política industrial sino la racionalidad y significado de ésta. Se puede decir que Japón enseña cómo es posible compaginar con éxito la planificación indicativa y el capitalismo; cómo se puede lograr orientar la asignación de recursos en el sentido deseado sin que el gobierno controle directamente esos recursos. El gobierno actúa más como catalizador que como organizador. La economía privada escucha, tiene en cuenta las orientaciones del gobierno (que ella ha contribuido a formular) y se comporta en consonancia. Ahora bien, la clase de valores culturales, sociales que permiten la existencia de vínculos de confianza, o al menos no antagónicos entre el sector público y la empresa privada, no se da entre los países

capitalistas occidentales, y sobre todo no se da en Estados Unidos. Si a todo ello se añade que los japoneses mantienen su concepción tradicional de familia-nación -lo cual explica, al decir de muchos, las dificultades de penetración en el mercado japonés- ya se tienen unas cuantas razones candidatas a explicar el éxito del 'targeting' japonés.

El éxito de la política industrial estratégica japonesa está dando lugar a tomas de posición de diversa índole entre expertos y políticos de otros países. Están quienes aconsejan seguir el ejemplo, como se ha dicho al principio del epígrafe, bien sea porque se reconocen las virtudes de seguir estrategias industriales con la vista puesta en el largo plazo, bien sea como respuesta a las estrategias de los demás. Esto último es una forma de reconocer la validez del 'targeting', ya que de no haber sido positivo no hubiera requerido respuesta. También están quienes intentan demostrar que el desarrollo industrial japonés nada ha tenido que ver con políticas deliberadas gubernamentales. Esto constituye el paso previo para poder seguir descalificando la intervención pública en la asignación de recursos.

En la última línea apuntada van las argumentaciones de Saxonhouse (1983) quien mantiene que ni el extraordinario crecimiento japonés de las últimas décadas, ni las características de su comercio exterior (con altos superávits) se explican por el recurso a la política industrial o 'targeting', sino por otras razones relativas a aspectos diferenciales de la economía japo-

nesa. Entre estos últimos menciona : la posición geográfica (relativamente aislada) y los recursos naturales (muy pobres); ambos factores explicarían el pequeño tamaño relativo de las importaciones y el desarrollo de muchas líneas manufactureras. A ello habría que unir el alto nivel del stock de capital y la calidad de la mano de obra.

Saxonhouse explica el abundante stock de capital y su intenso ritmo de acumulación desde la Segunda Guerra Mundial por las características del sistema financiero japonés. En su opinión el gobierno ha sustituido realmente al mercado en la esfera financiera puesto que partía de un mercado de capitales muy subdesarrollado y, además, ha estado ejerciendo una regulación muy firme de la canalización del ahorro hasta muy recientemente. Puesto que los ahorradores japoneses carecían de una oferta suficiente de activos financieros donde invertir, su principal objetivo se fijó en la vivienda y la educación superior. El ahorro se mantenía básicamente en cuentas con interés fijo en instituciones públicas y privadas con remuneraciones muy bajas. Así se han transferido recursos importantes desde las familias a las empresas. Puesto que tanto los valores inmobiliarios como la educación superior han ido aumentando fuertemente sus precios, ello ha estimulado la elevación de la tasa de ahorro. En cualquier caso el resultado ha sido una intensa acumulación de capital productivo tanto en términos físicos como humanos.

Una cosa es afirmar la importancia del sistema financiero japonés en lograr una tasa de acumulación alta y otra distinta negar que la política industrial selectiva haya tenido que ver con la formulación de una estructura productiva que se ha revelado como altamente eficaz. Las razones aducidas por Saxonhouse ya no son tan convincentes. Compara las ayudas otorgadas directamente por el sector público japonés<sup>43</sup> -en términos de protección externa, subsidios directos, ventajas fiscales, financiación de la investigación- con las que otorgan otros países, EE UU, Alemania, Reino Unido; y llega a la conclusión de que son, en general, de menor importancia cuantitativa. Ya se ha dicho con anterioridad que la instrumentación de la política industrial japonesa se apoya principalmente en el consenso previo de las diversas fuerzas económicas sobre las líneas de futuro más prometedoras. Las subvenciones directas no son lo más significativo

Un tema interesante es el del proteccionismo. Si bien es cierto, como señala Saxonhouse, que los niveles legales o formales de protección (tanto arancelaria como en limitaciones cuantitativas son similares en Japón al resto de economías desarrolladas, ello es así sólo recientemente. La protección externa ha sido un instrumento ampliamente usado en Japón para lograr el desarrollo de su industria naciente. Y actualmente siguen vigentes determinadas especificaciones técnicas (sobre todo en productos farmacéuticos) y otras regulaciones que entorpecen la entrada de productos importados. De todas formas, el proteccionismo abierto ha dejado de ser un instrumento tan valioso en la política

industrial japonesa. El país tiene un sector exportador hipertrofiado y competitivo. Un aumento del proteccionismo a escala mundial y sobre todo de los principales países, le afectaría negativamente más que a cualquier otra economía. La situación ha cambiado, la economía fuerte es hoy la japonesa, y a los fuertes les interesa el libre comercio, situación en la que están en ventaja. Los japoneses hace ya años que comprendieron que si quieren fronteras abiertas en los demás deben hacer lo mismo con las propias. El 'targeting' o toda estrategia industrial supone algún tipo de protección, no forzosamente en forma de barreras externas, que es lo que más irrita al resto de participantes en el comercio internacional.

Otro tema contradictorio, en las tesis de Saxonhouse, hace referencia a la financiación gubernamental de las actividades de investigación y desarrollo. Fundamentales en cualquier estrategia industrial de hoy. Aun cuando el gobierno japonés gaste menos en financiar la I+D que el americano, como indica Saxonhouse, ello no prueba que la promoción de determinadas líneas de investigación no sean vitales a largo y medio plazo. En Japón la investigación se orienta más hacia lo directamente aplicable a la industria<sup>14</sup> ello implica que los rendimientos de la investigación son más inmediatos y elevados que en otros países donde una parte importante de la investigación tiene carácter básico. Y como el mismo Saxonhouse reconoce, los importantes gastos en investigación relacionados con la defensa de Estados Unidos han sido la base de innovaciones fundamentales en el

área comercial civil. La investigación orientada al área militar ha sido crítica en Estados Unidos en el desarrollo de los semiconductores en la década de los 60. Lo ha sido también para las máquinas herramientas controladas numéricamente. En estos momentos el Departamento de Defensa tiene programas en robótica y sistemas de fabricación flexible, en aviación, en circuitos integrados de alta velocidad, todos ellos con utilidad o transcendencia para la industria civil. Por último, el programa de Iniciativa de Defensa Estratégica auspiciado por Reagan se reconoce abiertamente, no sólo como un programa militar, sino como el más ambicioso proyecto de investigación tecnológica financiado y amparado por un gobierno americano.

La elaboración de Saxonhouse, en muchos sentidos excelente, permite reparar, una vez más, en que una estrategia industrial admite formas muy diversas de concreción, es decir, medios diferentes de llevarla adelante. En Japón la existencia de relaciones sociales no antagónicas (en sentido funcional) entre empresas, gobierno y trabajo hace que la estrategia sea más producto de la cooperación voluntaria que de la intervención material del gobierno. Sin embargo, como dice Ozaki (1984) : "It would take an incurable ideologue of the Right to believe that a *laissez-faire* environment would have produced the same results." Otros países como Francia, practican tradicionalmente alguna forma de estrategia con métodos mucho más centralizados y directos. El tipo de instrumentos utilizados también dependerá de circunstancias, disponibilidades y necesidades particulares.

## TARGETING CONTRA TARGETING.

Se decía al principio de este apartado que la práctica del targeting por algunos gobiernos es presentada como una justificación para hacer lo mismo en el caso de otros países que podrían resultar perjudicados por la competencia "desleal" de la producción extranjera subvencionada. Acabamos de ver como Saxonhouse intenta, sin conseguirlo, zanjar la cuestión negando sencillamente que la expansión de las exportaciones japonesas se deba a la política deliberada del gobierno, al 'targeting' industrial. Si se demuestra que la política industrial japonesa es sobre todo un mito se debilitan o eliminan las razones para imitarla en el resto de países capitalistas. El frente de ataque de Saxonhouse es empírico exclusivamente y muy limitado a un número de datos relativamente pequeño. La demostración de que la política industrial japonesa y el 'targeting' en concreto, ha sido irrelevante en el proceso económico del país exigiría un estudio metodológicamente mucho más riguroso.

También es de carácter empírico el frecuentemente citado trabajo de Paul Krugman (1984 a) sobre la conveniencia o necesidad de responder a las prácticas de promoción sectorial de otros países. El trabajo se concreta en las relaciones económicas entre Estados Unidos y el resto de países desarrollados, fundamentalmente Japón. Intenta responder a la pregunta de si la economía estadounidense está siendo dañada por el 'targeting' industrial extranjero. Si la respuesta es afirmativa está justi-

ficada una política económica exterior más agresiva, si la respuesta es negativa no tendría sentido emprender acciones que pueden ser más perjudiciales que beneficiosas para las relaciones internacionales.<sup>15</sup>

Para conducir su análisis Krugman divide el problema planteado en dos partes. Primera, ¿qué efectos sobre el comercio estadounidense han tenido las políticas de los gobiernos extranjeros?. Segunda, ¿cuáles son las consecuencias de los desplazamientos provocados en el comercio del país?. Ni una cosa ni la otra son fácilmente estimables, empezando porque es casi imposible cuantificar de manera ajustada los recursos empleados por las políticas industriales extranjeras. Existe una gran variedad de instrumentos -fusiones patrocinadas por el gobierno, colaboración en programas de investigación, préstamos a bajo interés, compras del sector público, créditos a la exportación, etc.- cuyo efecto combinado es prácticamente imposible medir. Quizá ésta sea la razón de la ambigüedad de las conclusiones a las que llega Krugman, aunque él se decanta hacia la interpretación que minimiza los efectos del 'targeting' extranjero sobre la economía estadounidense. Conclusión que no se desgaja naturalmente de su análisis donde se afirma que hay desplazamientos en la composición del comercio exterior provocados por dicho 'targeting'. Es difícil pensar, como hace Krugman, que tales desplazamientos de competitividad sean neutrales para la economía, especialmente a largo plazo.

Krugman distingue tres áreas principales en que se plasma la política industrial de un país : ayuda financiera (subsidios a la inversión o a la innovación, etc.); dificultar el acceso al mercado interno (protección arancelaria u otras medidas más informales) a fin de reservarlo para el despegue de las empresas nacionales; y racionalización (intervención en la estructura del mercado propiciando fusiones, cártels de recesión, etc.)

Por otra parte define cuatro aspectos o niveles susceptibles de quedar afectados por las políticas extranjeras. Krugman presenta estos aspectos como "imperfecciones" de mercado, dando por supuesto que si los mercados fueran perfectos una economía sería inmune a cualesquiera que fueran las prácticas sobre estrategia industrial en el exterior. Suposición absolutamente discutible sobre todo si se piensa en términos dinámicos y no de nuevo ajuste estático. Las cuatro "imperfecciones" son las siguientes : primera, la tendencia a quedar afectado el empleo dada la rigidez de los mercados laborales. Segunda, la existencia de sectores industriales con salarios más altos que los demás por razones extraeconómicas (institucionales) que les hace especialmente vulnerables a la competencia externa. Tercera, el carácter oligopolístico de muchos sectores industriales que permite a los gobiernos tomar medidas para dar ventajas estratégicas a las empresas nacionales. Cuarta, la importancia de las economías externas en actividades dinámicas de alta tecnología. Además de la interacción entre políticas industriales extranjeras e imperfecciones del mercado propias habría que consi-

derar como es afectada la relación real de intercambio.

Aunque el método de análisis pueda estar correctamente planteado por parte de Krugman, la forma en que se desarrolla es menos convincente. Se mezclan y confunden datos empíricos, representativos de situaciones muy concretas, con cuestiones teóricas de alcance más general. Por ejemplo, afirma que el 'targeting' exterior no ha afectado seriamente los términos de intercambio de Estados Unidos ni las cifras de empleo en la industria manufacturera a lo largo de la última década.

En la, en mi opinión, muy pertinente réplica o comentario al artículo por parte de Robert Lawrence (1984) se puntualizan ambas cuestiones. Los términos de intercambio mejoran o empeoran según la promoción exterior se realice sobre productos en los que se es importador o exportador neto respectivamente. El que Estados Unidos se haya podido incluso beneficiar con las subvenciones extranjeras a productos que venía importando en el pasado, no va a impedir que las consecuencias se inviertan a medida que el 'targeting' extranjero va aumentando en los sectores de tecnología sofisticada, tenidos hasta ahora como terreno dominado absolutamente por Estados Unidos.

Respecto de los efectos sobre el empleo, Lawrence distingue entre el largo plazo -en que se puede ir produciendo algún tipo de ajuste- y el corto plazo. En periodos de exceso de capacidad y desempleo toda ayuda de un gobierno extranjero a sus exporta-

ciones equivaldrá a una acción de empobrecimiento del vecino. Efectivamente, las importaciones artificialmente abaratadas se traducirán en mayor desempleo y reducción del bienestar social. Tendrán un coste social.

Otra de las imperfecciones aducida por Krugman es la referente a sectores industriales con salarios por encima de los demás debido a factores institucionales. Claro está que dichos sectores pueden verse negativamente afectados por la competencia externa impulsada gubernamentalmente, pero, como Lawrence matiza adecuadamente, éste es un fenómeno que nada tiene que ver con el 'targeting' en sí.

#### ESTRATEGIAS INDUSTRIALES EN CONDICIONES DE OLIGOPOLIO MUNDIAL.

Al pasar a tratar los sectores objeto de oligopolio mundial Krugman salta a la esfera teórica para ofrecer un modelo que denomina "teoría de la política industrial estratégica" tal como ha sido elaborada en los trabajos pioneros de James Brander y Barbara Spencer.<sup>16</sup>

El modelo, como vamos a ver, encaja y es una pieza esencial de la teorización del concepto de política industrial estratégica tal como se entiende a lo largo del presente trabajo, que es, no obstante, más comprensivo que la teoría oligopolista de Krugman-Spencer-Brander de igual denominación.

La teoría mantiene que el gobierno puede lograr mejorar el bienestar nacional mediante acciones que causen un efecto disuasorio sobre las actividades de firmas extranjeras. En un contexto oligopolista donde el mercado mundial para determinado producto se reparte entre dos o pocas firmas más, un gobierno que subvenciona o protege a su empresa o empresas nacionales puede provocar la retirada de otras empresas extranjeras, o bien reducir sus inversiones previstas en I+D, al comprobar éstas que sus beneficios desaparecen ante los bajos precios establecidos por las firmas subvencionadas o ante la imposibilidad de hacerse con un mercado de tamaño suficiente. Como resultado, el subsidio hará aumentar los beneficios de las empresas nacionales en una cantidad mayor que el propio subsidio. Si se ha optado por proteger el mercado interno, los beneficios suplementarios de las empresas serán superiores a las pérdidas de los consumidores. El balance final será, en cualquier caso, un aumento de las rentas que logra el país por encima de las que hubiera tenido de no existir ayuda gubernamental.

Krugman no discute las ventajas de las ayudas a determinadas actividades, no discute los méritos de la política industrial en sí, sólo advierte que los beneficios de las compañías norteamericanas no parecen haber sido dañados especialmente por las políticas extranjeras. La excepción es la industria aeronáutica que ha recibido un golpe importante con el desarrollo del Airbus en Europa. De todas formas la principal objeción a la puesta en práctica de la teoría de la política industrial estratégica es

que, siendo en el fondo una forma de empobrecimiento del vecino estimula respuestas de represalia en otros países, por lo que acaba siendo autodestructiva.

Lo anterior es tan cierto como que ningún gobierno de un país capitalista desarrollado puede cruzarse de brazos ante una situación de deterioro, aunque sea relativo, de su economía. La intervención puede plasmarse, en un primer momento, y si procede, en medidas tendentes a elevar la tasa de beneficio empresarial en el sector privado para garantizar las condiciones necesarias de la inversión privada - medidas como la de forzar mayor competencia en la oferta de trabajo, eliminación de regulaciones a la industria, privatizaciones, etc. pueden servir a este fin - pero si la competitividad de la producción nacional sigue deteriorándose o, sencillamente, rezagándose respecto a otras economías más dinámicas habrá que recurrir irremediablemente a medidas de fomento más selectivas. Que es lo mismo que decir medidas de protección más selectivas.

En relación a este tema vale la pena, de nuevo, consignar las críticas y observaciones de Robert Lawrence a Krugman, porque expresan concepciones paralelas y muy próximas a las que en esta tesis doctoral se mantienen. El comercio internacional nunca puede llegar a ser "leal" en el mismo sentido y forma en que lo es el comercio interior. El entorno en que operan las empresas es distinto en un caso y otro. Cuando las empresas intentan acceder a otros mercados en el extranjero se encuentran con un

sistema político, con leyes y con comportamientos gubernamentales que difieran de su país de origen. Ahora bien, del hecho de que los gobiernos puedan "crear" ventajas comparativas no debe deducirse que la teoría del comercio internacional sea totalmente irrelevante :

"Yet, taking intervention as given, the principle of comparative advantage and arguments about the potential gains from trade remain perfectly valid. In a pluralistic world, nations need to accept the existence of different economic systems; they cannot confine trade only to systems similar to their own. When the United States trades with the Soviet Union, to take the most extreme example, what does fair trade mean ? Yet they trade with each other because both nations gain." (Lawrence, 1984)

Las palabras clave son 'taking intervention as given'. Un gobierno no puede ni debe impedir a otro gobierno que tome las medidas que crea convenientes en beneficio de su economía, ni es realista suponer que no vaya a hacer lo mismo si lo requieren las circunstancias. La receta práctica de Lawrence es sumamente directa. Habrá que pasar a la acción siempre que :

1) el bienestar nacional esté resultando dañado; y 2) la acción del gobierno contribuya a mejorar el bienestar. Lo cual quiere decir que el 'targeting' se puede usar como defensa y como iniciativa sin necesidad de que se constituya en una represalia. Establecer y perseguir objetivos nacionales no anula el interés por mantener intercambios externos fluidos.

Robert Lawrence es seguramente muy realista en su valoración de los que cabe esperar respecto de la intervención gubernamen-

tal en el comercio internacional. Y su receta es también, seguramente, realista y razonable. Sin embargo, parece subvalorar la presencia que todavía tiene la teoría del librecambio entre académicos y en la retórica de los políticos. En mi opinión es precisamente la invocación al librecambio la que justifica una escalada de medidas de represalia ante la política industrial promotora de otros. La intervención, la protección en el comercio exterior no está legitimada entre las economías capitalistas desarrolladas; ha estado en todo caso tolerada, puesto que siempre se ha practicado. En el momento en que cunde mayor inquietud entre los países ante la posible evolución de los cambios en posiciones y distancias económicas relativas; en el momento en que la estrategia teorizada por Krugman-Spencer-Brander parece conveniente para cada uno en particular, es cuando más molesta que la practiquen los demás. Esta es la razón por la que no cabe mantener grandes esperanzas de que se pueda llegar a una aceptación abierta de las políticas industriales estratégicas entre los países industrializados. La clase académica está demasiado dividida en cuanto al tema, como se desprende de la literatura que manejamos, y los políticos probablemente prefieren mantener una excusa que les permita justificar los subsidios que otorgan.

#### ALTA TECNOLOGIA Y ECONOMIAS EXTERNAS.

Las estrategias industriales pueden referirse a cualquier sector pero es indudable en los de alta tecnología donde está pues-

to el pensamiento y la atención de todos. Los sectores innovadores, como indica Krugman, se caracterizan precisamente por ser generadores de externalidades positivas y, en ellos, está justificada la intervención gubernamental. Si las empresas no pueden internalizar todos los beneficios que se derivan de sus actividades de investigación e innovación, invertirán en ellas menos de los que resulta socialmente deseable.

Krugman distingue, no obstante, entre los distintos tipos de conocimientos generados. Aquellos que se difunden fácilmente de un país a otro y de una empresa a otra no tienen por qué preocupar mucho, como tampoco aquellos cuyos beneficios son fácilmente apropiables, ya que al no darse externalidades importantes el interés privado y social se aproximarán. Para Krugman el tema de las ayudas se centra en los conocimientos de características intermedias, cuyos beneficios tienden a desbordar a la empresa pero no salen del territorio nacional. Puesto que estas actividades no son identificables según los criterios usuales de porcentaje de costes absorbidos por I+D o proporción de técnicos superiores y científicos empleados, habrá que estudiar caso por caso. Krugman toma como caso de estudio el sector de semiconductores, donde Japón ha asumido el papel de liderazgo mundial.

La industria de semiconductores, según Krugman, genera tres tipos de conocimiento tecnológico. El primero hace referencia a la producción en sí, se suele representar por la curva de apren-

dizaje - que es de pendiente muy elevada en este sector - y se caracteriza por ser un conocimiento específico de la empresa, no apropiable por otras. Está vinculado a la experiencia directa

El segundo tipo de conocimiento tecnológico generado por el sector de semiconductores es el diseño del producto; diseño de chip. Aquí ocurre lo contrario que en el primer caso. El diseño se imita o aprende directamente del producto. No es un conocimiento apropiable por la empresa innovadora, pero tampoco puede quedarse dentro de las fronteras del país. Produce economías externas de ámbito internacional.

El tercer tipo de conocimiento generado es cómo ampliar dichos conocimientos. Es decir, el aumento de la capacidad innovadora que queda incorporado en las personas, en los que trabajan en el sector, y que se desplaza de una empresa a otra por la movilidad laboral y por la formación de un mercado de trabajo especializado. Son economías externas en este caso si quedan mayoritariamente confinadas dentro de los límites de la frontera nacional.

Tras el análisis anterior está claro que Krugman sólo encuentra razones basadas en externalidades para justificar la ayuda gubernamental en actividades que generen el tercer tipo de conocimiento.<sup>17</sup>

Hay varias objeciones y comentarios más que pueden hacerse al

muy sugerente trabajo de Krugman. El análisis en términos de externalidades sería ya suficiente para justificar la conveniencia de las subvenciones gubernamentales a I+D puesto que es difícil imaginar una actividad innovadora tecnológicamente que no contribuya a mejorar las técnicas de investigación y a enriquecer el potencial investigador. Por otra parte no parece una actitud muy sensata para un gobierno despreocuparse de fomentar ciertas actividades sólo porque generan externalidades internacionales. Si son buenas para la economía propia no deberían abandonarse en espera de poder practicar el 'free-riding'

Otra cuestión fundamental es la aplicación de las teorías estratégicas a las actividades de alta tecnología. Muchas de estas actividades están sometidas a importantes economías de escala y constituyen (o acaban constituyendo) mercados oligopolistas de ámbito mundial. El sostenimiento o estímulo del gobierno a la inversión en I+D puede lograr un establecimiento temprano de las empresas nacionales, que les otorgue ventajas en cuanto a la obtención de una alta participación en el mercado y en cuanto a reducciones de coste vinculados a la curva de aprendizaje (véase el ya mencionado artículo de Brander y Spencer(1983) para un análisis más completo y detallado; también es recomendable el de Yarrow (1985)).

## 5.D.- POLITICA INDUSTRIAL Y EL DEBATE MERCADO-INTERVENCION.

### VINO NUEVO EN BOTELLAS VIEJAS<sup>18</sup> : RENOVADORES Y FUNDAMENTALISTAS.

El gran debate de la economía, la disyuntiva intervención-mercado, aparece en toda su plenitud en la temática de la política industrial. Algún autor observa, dejando traslucir cierto cansancio ante algo "dèjà vu", que se está repitiendo una polémica que ya tuvo lugar hace más de cuarenta años entre Hayek y Lange (Eliasson, 1984; Weiss, 1985). Ciertamente, aquella<sup>19</sup> discusión sobre el "cálculo económico racional" como también se le conoce puede ser considerada un antecedente del actual replanteamiento sobre el mecanismo de asignación de recursos. Es más, los argumentos en favor del mercado y contrarios a la planificación que entonces esgrimió Hayek siguen siendo utilizados hoy sin cambiar ni un ápice. Pero los planteamientos que hoy defienden la intervención son muy distintos de los que en su momento barajaron Lange o Taylor.

Para empezar ya no se trata de demostrar la viabilidad económica del socialismo. El actual debate sobre política industrial no tiene lugar entre partidarios del capitalismo y partidarios del socialismo. Ninguna parte cuestiona los principios esenciales del capitalismo. La diferencia estriba en que unos siguen defendiendo el capitalismo puro y los otros se sienten cómodos técnica e ideológicamente con lo que también llamaremos economías mixtas. En la actual literatura sobre política industrial

en concreto apenas se encuentran aportaciones desde la corriente marxista o de críticos radicales del capitalismo en general. Así pues la discusión intervención-mercado apenas sale del ámbito metodológico de la economía hegemónica entendiéndolo por ello las diversas variantes de la economía neoclásica y también la keynesiana.

Otra cuestión a destacar es que la teorización actual sobre política industrial responde, en una parte muy significativa a los problemas específicos de las economías avanzadas y abiertas e interdependientes. Esto último es, precisamente, lo que añade nuevas dimensiones al viejo debate sobre la intervención. Por una parte tenemos la tradicional postura liberal pura todavía anclada en su modelo de siempre y, por otra, una corriente pujante y renovada de literatura económica que se va abriendo paso.

El discurso económico liberal tradicional se basa esencialmente en dos teorías que, aun siendo complementarias, permanecen separadas. Una es la teoría del equilibrio general basada en la competencia perfecta y la otra la teoría tradicional del comercio internacional. Cada una de ellas recomienda por su cuenta no tratar de modificar las asignaciones, nacionales en un caso, internacionales en el otro, operadas por el mercado. Ambas teorías parten de supuestos poco realistas. En cambio, los enfoques que respaldan la utilización de políticas industriales activas integran los aspectos económicos internos con los internacionales y parten de modelos mucho más realistas de la vida económica

Aun sin abandonar los conceptos propios de la economía neoclásica, en los últimos años se están esbozando nuevas teorías mejor adaptadas a la realidad, particularmente en el área de la economía industrial, que modifican concepciones anteriores. Como hemos tenido ocasión de ver, la nueva literatura está usando de manera eficaz y dando mayor significación, a nociones como fallos de mercado, oligopolio, innovación tecnológica, etc.

Los nuevos enfoques no esgrimen una argumentación ideológica anticapitalista, simplemente usan de distinto modo y dan mayor realce a ciertos instrumentos de análisis tradicional. Algún autor (Eads, 1981) comenta como hecho curioso el que la intervención en política industrial esté bien vista por algunos conservadores. No es tan sorprendente, en mi opinión. La nueva política industrial se preocupa más por el reparto del producto mundial entre naciones que por la distribución de la renta dentro de la sociedad concreta. A pesar de todo, el debate intervención-mercado en relación con la política industrial está impregnado de elementos ideológicos debido a que, hoy por hoy, las posturas más conservadoras se identifican con una especie de "fundamentalismo del mercado" que las hace oponerse sistemáticamente a la actividad gubernamental.

#### INTERVENCIONISMO CLASICO.

Lo dicho anteriormente no quiere decir que haya desaparecido la motivación ideológica entre los proponentes de la intervención

en la industria. Junto a los nuevos enfoques de signo más "técnico" permanecen las corrientes tradicionalmente partidarias de involucrar al sector público en la economía y que, en mayor o menor grado, suelen ser críticas del capitalismo. Sin embargo, los objetivos últimos de la política industrial difieren en uno y otro caso. Para los primeros la eficiencia de la política industrial se mide por las ganancias en competitividad internacional. Para los segundos cuentan más los objetivos de redistribución interna.

Los críticos del capitalismo recuerdan que la economía de mercado no funciona bien y que la competencia puede llegar a ser peligrosa para la sociedad. Muchas regulaciones relacionadas con la industria han sido necesarias porque : la industria farmacéutica era irresponsable, la papelera y química vertían tóxicos, la de construcción utilizaba materiales inflamables o nocivos para la salud, la alimenticia usaba aditivos poco recomendables, etc. (Anell, 1981).

El mercado realiza asignaciones equivocadas de recursos, como lo demuestra el caso de la industria siderúrgica estadounidense. Durante la década de los sesenta y primeros años setenta las empresas siderúrgicas invirtieron incluso más que las japonesas por unidad de output, pero en tecnologías obsoletas. A mediados de los setenta, y pese a la protección otorgada por el gobierno eran incapaces de resistir la competencia japonesa y de otros países por lo que solicitaron aún más protección en forma de

la abusiva normativa anti-dumping conocida como 'trigger-price'.<sup>2</sup>

Mayor contenido ideológico tienen las críticas referidas a la distribución de la renta. A medida que aumenta el número de empresas y ciudadanos que dependen del sector público se hace más patente que la distribución de la renta es una cuestión que pertenece más a la esfera política que a las fuerzas anónimas del mercado. Los determinantes de la estructura social se hacen más transparentes, y el estado encuentra mayores dificultades para soslayar sus responsabilidades (Anell, 1981).

Una cosa es decir que el capitalismo puro se opone a la justicia social y otra distinta argumentar que la desigualdad social provoca la ineficiencia económica. Esto último es lo que hace Lester Thurow (1984), aunque a efectos prácticos su posición equivale también a denunciar los males del mercado puro. Según Thurow la persecución por todos y cada uno del interés individual y privado no genera una mayor eficiencia global-social sino todo lo contrario. Los individuos abandonados a sus propias fuerzas y en competencia unos con otros tratarán siempre de obtener el máximo beneficio de la oportunidad presente ante la incertidumbre del futuro. Resultará que :

- los trabajadores no se interesan por la productividad ni los beneficios de la empresa sino por el salario del día y la seguridad personal.
- los directores y gerentes tienen un horizonte temporal de tres años y se les piden beneficios inmediatos. Parte de

sus ingresos son participación en beneficios (en el sistema estadounidense). No están en condiciones de planificar a largo plazo ni de desarrollar proyectos con largo periodo de maduración porque pierden dinero mientras los beneficios son pequeños y además corren el riesgo de ser despedidos.

Para Thurow está claro que se necesita una aproximación de orden colectivo a los problemas económicos, tanto a escala de cada empresa, como a escala nacional. El sector público está llamado a intervenir más y no lo contrario, y muy especialmente en el área de asignación de recursos a largo plazo y participación en los flujos de capital. A Thurow se le califica algunas veces en medios estadounidenses de "neoliberal" (podría traducirse como "neoprogresista"). Lo cierto es que defiende ciertas ideas mantenidas tradicionalmente por sectores ideológicamente progresistas (participación de los trabajadores en la gestión empresarial, seguridad en el empleo, redistribución de la renta, etc.) pero con argumentos técnicos y de eficiencia económica.

#### FALLOS DE MERCADO.

En la esfera académica el ataque al intervencionismo en la industria viene de dos direcciones, según Mayer (1985). Una de ellas es la escuela austríaca, representada por Hayek, la otra es la escuela neoclásica cuya formulación más pura se asocia a la escuela de Chicago.<sup>21</sup>

La escuela austríaca se sitúa en una perspectiva dinámica. Solamente una economía descentralizada, donde se desarrollan continuamente procesos de prueba y error, garantiza que la orientación de las innovaciones sea correcta. En epígrafes anteriores se ha mencionado la noción de selección natural que prevalece en este enfoque (Burton, 1983).

La escuela de Chicago adopta el modelo competitivo puro y la noción estática de equilibrio general para rechazar cualquier interferencia sobre las decisiones de los individuos. Frente a la teoría de los fallos de mercado, también vinculada al enfoque neoclásico, la escuela de Chicago insiste en los fallos del gobierno; en la dimensión redistributiva que tiene cualquier política industrial cuando atiende a los grupos de presión más poderosos en detrimento de los más débiles. Insiste en el hecho de que los objetivos de los gobernantes no son maximizar la eficiencia económica o el bienestar social, sino sus ganancias personales en términos de dinero o votos (Yarrow, 1985). La teoría de los fallos del gobierno está sirviendo para reforzar a las corrientes antiintervencionistas cuando se agotan o debilitan las razones que sirven para defender al mercado. Más adelante volveremos sobre ello.

En términos políticos la escuela de pensamiento austríaca y la neoclásica de Chicago se refuerzan mutuamente, y no es escasa la influencia que tienen en algunos gobiernos. Por ejemplo, el del Reino Unido. Tanto es así que, actualmente, el público bri-

tánico identifica política industrial con privatización de las empresas públicas y liberalización de los mercados.<sup>22</sup>

Se podrían distinguir quizás dos zonas o secciones en el pensamiento de raíz neoclásica. Una más fundamentalista, representada por la escuela de Chicago antes mencionada, y otra más blanda vinculada al estudio de los fallos de mercado en una línea similar a la economía del bienestar. Esta segunda tradición ve en el gobierno una agencia benevolente (Yarrow, 1985) que intenta mejorar la actuación del mercado. Muchos de los nuevos enfoques en política industrial participan de la segunda visión, entre ellos el que auspicia la revista Oxford Economic Policy Review y que se plasma en los artículos de Mayer (1985) y Yarrow (1985) entre otros.<sup>23</sup>

En varias ocasiones se ha aludido a los fallos de mercado a lo largo de este trabajo. Una posible sistematización del tema es la que realiza Mayer (1985). Adopta la definición siguiente :

"the failure of a more or less idealized system of price-market institutions to sustain 'desirable' activities or to stop 'undesirable' activities."

Los tres tipos de fallos de mercado más relevantes en relación con la política industrial son : las externalidades, la información y las economías de escala.

Aparecen externalidades cuando el comportamiento de un grupo en la sociedad afecta al bienestar de otros pero no tiene lugar ningún pago compensatorio. Siendo así, no cabe esperar que el

primer grupo tenga en cuenta cómo afecta al segundo. Una externalidad muy importante en política industrial es la que surge en el terreno de la investigación y desarrollo. La sociedad en su conjunto se beneficia cuando se expanden nuevos conocimientos sobre innovaciones tecnológicas, pero la empresa productora de la innovación si no puede internalizar los beneficios dejará de invertir en actividades de investigación. Habrá subproducción de I+D a escala global a no ser que el gobierno intervenga concediendo patentes a los inventores (lo que a corto plazo significará menores beneficios sociales) o emprendiendo directamente la actividad investigadora.

Las imperfecciones en la información pueden ser de dos clases : incertidumbre e información asimétrica. La incertidumbre limita la disposición a asumir riesgos y está en la base de los fallos del mercado de capitales. Si el mercado de capitales no logra distribuir suficientemente el riesgo, habrá escasez de inversión en determinados proyectos a largo plazo. Los gobiernos de los países avanzados proveen tradicionalmente de estímulos a la inversión con diversas medidas (reducciones fiscales, tipos de interés subvencionados, préstamos y avales gubernamentales, inversión pública directa, etc.) que intentan neutralizar los fallos del mercado de capitales.

La información asimétrica implica que una de las partes de una transacción está mejor informada que la otra sobre el probable curso de los acontecimientos venideros. Los que están en infe-

rioridad de condiciones pueden sentirse desincentivados para cerrar acuerdos ante el temor a salir perdiendo. Un ejemplo es el caso de la empresa beneficiaria de un préstamo para un proyecto de alto riesgo y altas ganancias potenciales. Si la responsabilidad de la empresa es limitada, en caso de quiebra los costes de la operación recaerán sobre el prestamista. La empresa puede actuar sin preocuparse del volumen de costes que sufragan otros. La asimetría en la información es responsable de numerosas dificultades comerciales.

Sin duda, en relación con la política industrial, el fallo de mercado más mencionado es la existencia de economías de escala. En ciertos casos la eficiencia productiva es incompatible con una organización competitiva del mercado.<sup>24</sup> Puesto que este tema ha sido tocado reiteradamente en diversas ocasiones anteriormente, no hace falta insistir en más detalles. Recordemos tan solo que a partir de las ideas de economías de escala y de oligopolio a escala internacional surge la parte más innovadora de la reciente literatura sobre estrategias industriales y política industrial (véase capítulo 1 y éste mismo).

#### TECNOCRATAS Y ECLECTICOS.

Tanto desde la revista Oxford Review of Economic Policy como desde el grupo de autores englobado en la Berkeley Roundtable on the International Economy (BRIE) se adelantan enfoques sobre política industrial perfectamente representativos de lo que a

mi juicio son las nuevas tendencias tecnocráticas y eclécticas en economía. En ambos casos se defiende la necesidad de intervención pública en la industria por razones de eficiencia económica, sin acudir a motivaciones ideológicas. Por lo demás, el tipo de análisis que utilizan en cada uno de los casos es muy diferente y no dan la menor impresión de tener ningún conocimiento unos de otros.

El enfoque británico se instala en un nivel de abstracción mayor que el americano y se centra en los desarrollos teóricos más recientes de la economía industrial (estructuras de mercado, estrategias empresariales, teoría de juegos, 'contestable markets', etc.). Realiza sus evaluaciones preferentemente en términos de comparar costes y beneficios privados, respecto de costes y beneficios sociales. Consideran a la política industrial tanto respecto de la economía interna (Mayer) como de las relaciones externas (Yarrow).

El enfoque del grupo californiano se centra en los problemas competitivos estadounidenses. No pierden de vista los elementos institucionales<sup>25</sup> y su análisis es mucho más empírico que el de los europeos. El funcionamiento de las relaciones económicas internacionales ocupa un lugar prioritario en el desarrollo de sus argumentaciones a favor de la política industrial. Sus recomendaciones están condicionadas por el sistema político-administrativo norteamericano, al que unánimemente estiman poco adaptado para llevar a término y articular una política económica

que sea al mismo tiempo de diseño centralizado y de aplicación descentralizada a través de múltiples agencias y autoridades locales (Zysman y Cohen, 1982).

Tanto un enfoque como el otro subrayan la inadecuación respecto del sistema actual de la teoría económica básica sobre la que se levanta el liberalismo. Colin Mayer señala que los recientes desarrollos teóricos sugieren la no pertinencia del renovado énfasis en las fuerzas de mercado que viene apreciándose en los últimos años. Los economistas siguen usando modelos que evidentemente no reflejan la complejidad del mundo real.

"The lesson to be learnt is that this is no longer justified and continuing application of unrealistic paradigms is now merely a sign of being ill informed. The function of The Oxford Review is to encourage the politician, amongst others, to appreciate that the defunct economist can be lethal to public health" (Mayer, 1985).

Pese a la invocación keynesiana de la anterior declaración de principios, la política industrial concreta es abordada según líneas definidas de manera independiente a la política macroeconómica keynesiana. Es más, Mayer estima excesivamente burdas y simplistas las medidas de estímulo a la inversión en términos de ventajas fiscales y subvenciones en general. Aboga por medidas de política flexibles y adaptadas a cada caso concreto. Dicho en otras palabras favorece la intervención al nivel microeconómico y de carácter selectivo frente a medidas generales.

Los autores californianos, por su parte, también mencionan la

inadecuación de la teoría tradicional. Cuando los fallos de mercado son tan numerosos y, sobre todo, tan extensos como hoy aparecen, no pueden seguir siendo tratados sencillamente como excepciones. Deben aceptarse como situaciones normales y debe también desarrollarse una teoría que incorpore plenamente esas realidades (Tyson y Zysman, 1983, p.42). Sin embargo sus líneas de análisis difieren bastante a partir de aquí, tal como ya hemos indicado.

En primer lugar, y como se ha dicho anteriormente, la dimensión internacional ocupa el centro del análisis con exclusión de otras cuestiones. Tanto es así que incluso se separan y contraponen algunas reglas del comportamiento industrial según se trate del ámbito doméstico o del ámbito exterior. Es decir, intervenciones gubernamentales que puedan ser convincentes para mejorar los resultados del mercado interno (políticas antitrust, por ejemplo quizás sean indeseables cuando se trata de operar en el mercado externo (Tyson y Zysman, 1983)

"In industries involved in international trade, market power must be defined and measured in terms of international markets rather than domestic ones" (p.51)

El punto de referencia para evaluar las políticas no son los beneficios y costes sociales sino las ganancias o pérdidas de competitividad (y de vulnerabilidad) frente al conjunto internacional.

Un segundo aspecto en que se diferencian los dos enfoques es

el concerniente al tipo de medidas que se propugnan. Mientras desde la Oxford Review se establece la preferencia expresa por políticas microeconómicas, diseñadas a medida del problema concreto que pretenden abarcar y de carácter discriminatorio en definitiva, los autores integrantes del BRIE optan por la solución opuesta. Recomiendan para Estados Unidos el empleo de políticas de carácter amplio y no discriminatorias, como por ejemplo : poner los medios para hacer más eficiente el mercado de trabajo, estimular el mercado de capitales para proyectos de alta tecnología, atender a la educación con orientación profesional, etc. Estiman que Estados Unidos se beneficiará más de un orden mundial basado en el libre comercio, pero no defienden el liberalismo en sí, como principio. Por tanto no tienen inconveniente en recetar medidas proteccionistas, sea arancelarias sea de limitaciones cuantitativas, siempre que parezca la mejor solución dado el objetivo último de no perder capacidad competitiva. Sus recomendaciones en cuanto al tipo concreto de medidas de política industrial vienen determinadas por la idiosincracia del sistema estadounidense tanto en la esfera política como en la económica.

El eclecticismo doctrinal, o quizás simple sentido de la realidad, de estas nuevas corrientes de pensamiento se manifiesta también en su manera de enjuiciar la actuación del sector público en el pasado y su función en el porvenir. Muchos piensan que todo gobierno practica algún tipo de política industrial, o mejor dicho, de intervención industrial.

En Estados Unidos, el reino del mercado por excelencia, no faltan ejemplos, tanto antiguos (New Deal) como recientes (la operación de salvamento de la empresa Chrysler, el mecanismo de 'trigger-price' para el acero, el establecimiento de acuerdos de regulación de mercados para restringir las importaciones de televisores en color, la aceptación por Japón de limitar sus exportaciones de automóviles, la puesta en marcha de programas de asistencia a trabajadores desplazados en actividades declinantes, etc.)

Se critica en general que la falta de un programa coherente, basado en una evaluación cuidada y comprensiva del conjunto de problemas, lleva a la proliferación de medidas "ad hoc" inconexas, cuyos efectos secundarios o residuales para la economía acaban siendo más dañinos que los problemas que se querían resolver inicialmente. Johnson (1984) define su concepción de la nueva política industrial en los siguientes términos :

"Industrial policy aims to clear out the costly and ineffective residue left by governmental attempts to displace the market and to put the government into the market as a strategic, competitive actor." (p.25).

Y de manera similar se manifiestan Zysman y Cohen (1983), al observar que si el gobierno no es capaz de estudiar y detectar las líneas básicas de la dinámica industrial, elaborar una estrategia adecuada y atenerse a ella en sus actuaciones, acabará siendo manipulado por lobbies y grupos de interés. Lo que ambos autores propugnan es que se tenga alguna idea cuidadosamente elaborada, sobre como ha de ser la economía en el largo plazo. Dicha

idea es la que suministra al gobierno criterios objetivos de actuación en cada momento. Por lo demás no ven al gobierno como un director escénico, sino como un jugador en los juegos del mercado que no elude la competencia sino que se apoya en ella.

#### FALLOS DEL GOBIERNO.

Una cosa es que un razonamiento ignore las valoraciones éticas para hablar sólo de factores técnicos y otra distinta que no tenga signo político o ideológico alguno. Tal cosa es imposible en cualquier asunto que afecte a la sociedad; lo que ocurre es que los juicios de valor a veces son explícitos y a veces sólo permanecen implícitos.<sup>26</sup> Asimismo pueden aparecer muy tajantemente formulados o más bien comportar cierta ambigüedad.

Los estudios que se muestran favorables a la intervención gubernamental en la industria y a los que se califica aquí de tecnócratas y eclécticos no son independientes ni neutrales respecto del sistema sociopolítico. No cuestionan la economía capitalista ni ninguno de sus principios esenciales : propiedad privada de los medios de producción, asignación de recursos llevada a término por el mercado básicamente, inversión guiada por el beneficio privado. Tan solo piensan en mejorar algunos resultados a través de la influencia gubernamental en ciertas actividades clave. No sería adecuado llamarlos reformistas porque esta palabra encierra un significado redistributivo que está ausente (al menos aparentemente) del estilo de análisis del que estamos hablando.

La cuestión estriba en qué idea se tiene sobre la naturaleza del estado. Los tecnócratas insisten en la existencia de fallos de mercado. Ven al estado como un ente benevolente, susceptible de permanecer neutral frente a las clases sociales y grupos de interés. También podríamos decir que el suyo es un estado "ilustrado", capaz de una acción virtuosa y voluntarista. Un estado capacitado, en suma, para influir favorablemente en el bienestar social.

En cambio, la "segunda trinchera" del liberalismo se ha construido en los últimos tiempos, en torno a la idea de fallos de gobierno y de actividades buscadoras de renta. Se insiste menos en las virtudes del mercado libre para lograr una asignación óptima (argumento tradicional o primera trinchera), pero se arguye que el gobierno todavía tiene fallos más graves que el mercado.

En la última década tanto las elaboraciones académicas de la escuela de Chicago como de la escuela del Public Choice o "elección pública" han adquirido protagonismo notorio. Con sus análisis de los procesos políticos suministran municiones a lo que estamos llamando "segunda trinchera" (recordando nuevamente la antigua polémica sobre el "cálculo económico racional") de la batalla neoliberal contra la intervención gubernamental. No puede negarse que está siendo un refuerzo valioso para la doctrina pro-mercado que llega en un momento oportuno, cuando su modelo teórico estricto se encuentra cada día más acosado.

Los estudios que aplican el análisis económico a los procesos políticos y, en particular, a los procesos de elaboración de legislación económica reguladora, parten de la consideración de los políticos como agentes dentro de la esfera económica que se comportan exactamente igual que el resto, en busca de su propio interés. El interés de los políticos no tiene por qué medirse siempre en términos <sup>monetarios</sup> secundarios. Pueden utilizar su poder para asegurarse votos y apoyos políticos en general. Poder y riqueza son los dos grandes objetivos que los políticos desean maximizar.

Los políticos son, por tanto, muy vulnerables a las presiones de los grupos de interés. Lo cual significa, según esta teoría, que la política económica concreta puede analizarse en función de la oferta y demanda de regulaciones entre gobierno y los grupos de interés. El gobierno elabora y pone en marcha políticas económicas favorables a determinados individuos o colectivos y recibe a cambio apoyos políticos, financiación para la campaña electoral, ventajas de carácter individual para sus miembros, etc. Los privilegios que consigue el grupo de interés se traducen en una corriente de recursos hacia él procedentes y en detrimento de otros sectores de la sociedad, más numerosos y dispersos, con menor capacidad de constituirse en grupo de presión (McCormick y Tollison, 1984).

En relación con la política industrial, las presiones políticas por parte del grupo de interés pueden ejercerse en pos de nume-

rosas ventajas. La demanda de protección arancelaria suele ser frecuentemente citada como ejemplo de cómo un grupo organizado (los productores del bien a proteger) puede beneficiarse a costa de otro grupo no organizado (los consumidores de dicho bien). Hay otras muchas medidas de política industrial, ventajas fiscales, ventajas crediticias, subvenciones, etc. especialmente las de carácter más específico, que se prestan a ser objeto de negociación en el mercado político. Lo esencial de la cuestión es que, al decir de muchos autores, la política industrial no es un instrumento apropiado para mejorar el bienestar social sino para beneficiar a unos cuantos (Hindley (1984), Burton (1983)).<sup>27</sup>

También suele decirse, correctamente, que las actividades de los grupos de interés orientadas a influir en el gobierno suponen un despilfarro de recursos para la sociedad. Según la teoría de las actividades buscadoras de renta directamente improductivas (Directly Unproductive Profit-seeking (DUP) activities), éstas pueden clasificarse en dos tipos según se relacionen bien sea con políticas especificadas exógenamente a tales actividades, bien sea con políticas determinadas endógenamente (Bhagwati, Brecher y Srinivasan, 1984).

Lo que el primer caso significa es que políticas correctamente diseñadas "ex ante" pueden producir efectos no deseables, en términos de bienestar, si inducen la aparición de actividades improductivas dedicadas a realizar 'lobbying', presiones, etc. con el fin de volcar en provecho propio determinados aspectos de

tales políticas. Cuando una actividad está sometida a licencias, permisos, etc, o cuando se programa un fondo de ayuda gubernamental para tal actividad, el gobierno está introduciendo un factor de escasez generador potencial de rentas e igualmente incentivador de actividades buscadoras de renta. En este caso las políticas habrán sido especificadas exógenamente, al margen de las actividades DUP.

También puede darse el caso contrario, en que la actividad buscadora de renta se oriente en el sentido de influir en el gobierno para que éste tome las medidas buscadas. Estaremos ante políticas determinadas endógenamente al sistema político. Este tipo se corresponde con el caso que hemos mencionado en primer lugar es decir, las medidas tomadas por el gobierno en respuesta o como recompensa al apoyo o los favores de ciertos grupos o agentes económicos.

De manera coherente con el análisis anterior Buchanan (1984) señala que la importancia que alcancen en una economía las actividades buscadoras de renta dependerá del tamaño relativo del sector público respecto del sector privado así como del alcance de sus prácticas de regulación económica.

La distinción operada por Bhagwati et al. entre políticas determinadas exógena y endógenamente introduce en su teoría una diferencia metodológica importante respecto de la manera de enfocar la intervención pública por la escuela de la elección pública.

Esta última insiste únicamente en las consecuencias que se derivan para la política económica del comportamiento "racional", en cuanto a individuos, de los políticos y burócratas. Ello equivale a considerar toda intervención como endógenamente determinada. En cambio, el suponer la existencia de políticas exógenamente especificadas equivale de hecho a pensar en un gobierno que tiene en cuenta a la sociedad y no a sí mismo al formular sus programas e implementar sus medidas. Luego, individuos y grupos tratan de desviar o explotar dichas medidas en beneficio propio. Pero obviamente, es muy distinto que el gobierno sea intrínsecamente perjudicial a que ciertas regulaciones o medidas se presten a ser manipuladas. La metodología o principios de análisis de la teoría de la elección pública prácticamente le imposibilita llegar a otras conclusiones que no sean la incapacidad del gobierno para ocuparse del bienestar social.

No es, pues, sorprendente que la conclusión general que invariablemente presentan todos los análisis inspirados en la elección pública es que cuanto menor sea la interferencia del gobierno con los mecanismos del mercado, mejor será la asignación de recursos. Frente a la doctrina de los fallos de mercado, la economía de la elección pública, y otras corrientes afines, erige la doctrina de los fallos del gobierno.

No se puede negar la fuerza de los argumentos desarrollados en torno a los fallos del gobierno. Concuerdan en gran parte con la experiencia de todos y resultan intuitivamente creíbles.<sup>28</sup>

Pero también es posible pensar en formas de organización y funcionamiento gubernamental que eviten o reduzcan significativamente el despilfarro asociado a las actividades buscadoras de renta y a la ineficiencia, en general, atribuída al sector público.

Algunos de los autores que se han ido mencionando anteriormente (Cohen, Zysman, Nielsen y otros), plantean con mayor o menor énfasis la vulnerabilidad de los gobiernos respecto de los grupos de presión, y apuntan líneas de solución bastante coincidentes entre sí.

Las medidas de política económica tomadas bajo presión de intereses particulares (endógenamente determinadas, en terminología de Bhagwati et al.) pueden eliminarse o reducirse si se instaura un procedimiento de toma de decisiones que evite la adopción de medidas "ad hoc", aisladas y absolutamente discrecionales para un momento dado. No se trata de imponer límites constitucionales, en el sentido propugnado por los conservadores, a las competencias del gobierno. Lo que nuestros autores proponen es, para la política industrial, la elaboración de planes o estrategias con un horizonte a largo plazo que den sentido y proporcionen criterios objetivos para la actuación día a día en áreas concretas. Las estrategias deben diseñarse con la colaboración u oyendo la opinión de los diversos ambientes económicos capaces de opinar con fundamento. Así se elimina o neutraliza una parte de la influencia de los grupos de presión sobre

la política industrial.

Por otra parte, el mismo Buchanan indica la posibilidad de encontrar procedimientos que desincentiven el emprender actividades improductivas buscadoras de renta ante medidas tomadas por el gobierno del tipo que estamos identificando como "exógenas". Por ejemplo, cuando se trata de distribuir valores escasos como licencias de producción o importación, cuotas, etc. se podrían utilizar sistemas de subasta (la renta de escasez queda en el presupuesto público) en unos casos, o sorteos aleatorios en otros, dependiendo del tipo de concesión. No obstante, muchas medidas en política industrial son selectivas, particulares por lo que quedan excluidos los procedimientos "impersonales" o "imparciales" de aplicación. De ahí la importancia de disponer de criterios claros y completos; de que éstos sean conocidos públicamente lo mejor posible y de que se apliquen de forma transparente.<sup>29</sup>

Todavía no ha surgido una respuesta o crítica teórica que pueda contraponerse de manera directa a la teoría anti-intervencionista de los fallos del gobierno.<sup>30</sup> Me refiero a una construcción teórica equivalente que defienda la aptitud del sector público para diseñar e implementar medidas de intervención económica beneficiosas para la sociedad. La teoría de los fallos de gobierno ofrece posibilidades de contraste en el orden práctico y empírico no obstante. Esboceemos algunas de las posibles objeciones que podrían realizarse.

Sin entrar en la discusión respecto a la corrección metodológica de la teoría de los fallos del gobierno, es decir, suponiendo que éstos son correctamente postulados, queda la cuestión de si se puede aceptar sin más la afirmación de la escuela de la elección pública de que los fallos del gobierno son más graves que los fallos de mercado. Por supuesto, aquellas corrientes de pensamiento favorables a implantar estrategias de política industrial para encarar los acontecimientos que razonablemente se puede esperar del futuro, no piensan lo mismo. Sobre las razones técnicas aducidas en favor de la política industrial ya hemos tenido ocasión de extendernos previamente en estas páginas. Recordemos tan solo que no se habla de fallos en la asignación marginal de recursos sino de la orientación de partes importantes del sistema productivo.

Mucho del actual interés por la política industrial se debe, como ya se ha dicho reiteradamente, al ejemplo de la economía japonesa. La teoría de la elección pública, y especialmente la que se refiere al comportamiento de la burocracia, soporta mal el contraste con la realidad japonesa. La política industrial, pieza fundamental de la política económica en Japón, ha sido protagonizada por los burócratas en mucho mayor grado que por los políticos (Sekiguchi y Horiuchi, 1985). La burocracia japonesa se caracteriza por ser eficiente y con alta capacidad de iniciativa. Las razones pueden ser de orden histórico y cultural pero al menos se demuestra que la ineficiencia y la inmoralidad no son rasgos congénitos de la administración pública.

La teoría de la elección pública, al centrarse tanto en la idea de grupo de presión, descuida los aspectos institucionales de la sociedad. Las formas de relación entre los grupos de interés y el estado dependen de la estructura institucional y sabemos que ésta tiene un elevado grado de permanencia en el tiempo. Lo que esto significa, según algunos autores, es que el proceso de toma de decisiones en cuanto a política económica y las características, en sentido amplio, o estilo de ésta dependerán más de la configuración del marco institucional que de otros elementos más cambiantes como partidos, coaliciones, apoyos electorales, etc. (Zysman, 1983, p.294).<sup>31</sup>

\* \* \*

PARTE IV

CONCLUSIONES

## CAPITULO 6. CONCLUSIONES.

A partir del estudio precedente es posible extraer una conclusión o tesis principal que se apoya, a su vez, en toda una serie de puntos que han ido estableciéndose a lo largo del trabajo. Finalmente se intenta hacer una valoración sobre las posibles implicaciones de las políticas industriales estratégicas en el bienestar social.

La conclusión principal es que las economías capitalistas más desarrolladas se ven impelidas por fuerzas reales y profundas a utilizar políticas industriales estratégicas, si desean mantener un lugar privilegiado en la jerarquía económica mundial. No es una cuestión trivial porque, contrariamente a los principios económicos tradicionales capitalistas, supone un menor protagonismo del mercado en asignaciones importantes, a largo plazo de recursos. Pero no debe deducirse de ello la existencia de una tendencia "socializante" en el sistema.

La versión desarrollada de la anterior conclusión principal comprende las ideas siguientes :

- Se entiende por estrategia, la identificación y promoción de actividades de alta tecnología con perspectivas de futuro. A ello puede añadirse, secundariamente, cierta reprogramación de actividades maduras.

La necesidad de intervención se deriva de que los mecanismos de mercado no garantizan la conservación de los niveles relativos de riqueza alcanzados en los últimos años, es decir, no garantizan el mantenimiento del status quo económico entre países desarrollados.

- La razón de los cambios en las relaciones de fuerza entre naciones, estriba en la rapidez y empuje de la actual revolución tecnológica; revolución que imprime un ritmo en la renovación productiva al que los sistemas se adaptan con resultado desigual, en función de sus características institucionales y de la estructura productiva de la que parten.
- Las estrategias de política industrial pueden variar en cuanto a envergadura (programas ambiciosos y sistemáticos o programas limitados) pero, en la medida que suponen medidas mercantilistas, son una fuente de conflicto entre países (véanse, por ejemplo, los problemas del GATT). Sin embargo, dada la interpenetración e interdependencia existente entre las economías desarrolladas, no parece probable que se llegue a un colapso del comercio internacional (como desde sectores académicos ultraliberales se vaticina), pero sí a una dura negociación por el reparto de los mercados mundiales.
- La fuerza de la realidad hace pensar que, cualquiera que sea la retórica imperante, el mundo desarrollado acabará aceptando mayor intervención gubernamental en la industria (como se

acepta en la agricultura) y es previsible que, en el futuro próximo, continúe la tendencia al aumento del comercio internacional intervenido, con proliferación de acuerdos bilaterales

- El nuevo intervencionismo no puede identificarse con la tradición keynesiana y post-keynesiana cuyos objetivos son básicamente internos : pleno empleo, crecimiento y distribución de la renta.
  
- Quizás puede decirse que el intervencionismo definido por la política industrial, se constituye en un nuevo frente teórico que cuestiona la validez de la economía ortodoxa tanto en el área del comercio internacional como en el área de la eficiencia interna, pero especialmente en el primer aspecto.
  
- La política industrial estratégica es más proclive al empleo de subsidios selectivos a la producción, que al establecimiento de barreras arancelarias, ya que éstas fomentan las represalias y entorpecen el acceso al mercado mundial; lo cual no interesa en la actual fase industrial.

Como se ha dicho en un principio, la conclusión principal se apoya en una serie, muy variada, de puntos que pueden ser considerados conclusiones secundarias con relación a aspectos concretos. Sigue a continuación una exposición sistemática de los puntos mencionados.

1. La formulación de la política industrial estratégica aparece como consecuencia de problemas recientes en los países más desarrollados, donde la competitividad se convierte en una variable clave, dada la interdependencia económica y la velocidad de los cambios impuesta por la revolución tecnológica en marcha. La industria manufacturera representa el conjunto de actividades que más influyen sobre la competitividad, de ahí su interés.

2. La política industrial estratégica, se define por sus objetivos y no por sus instrumentos, los cuales pueden ser de diversas clases, macroeconómicos y microeconómicos, de carácter general y de carácter específico a la vez. Ahora bien, no es concebible una política industrial estratégica, en el sentido definido aquí que no use instrumentos microeconómicos, ya que es eminentemente una política de ajuste sectorial, selectiva.

3. Dada la determinación externa de la política industrial, las medidas e instrumentos a través de los que se despliega y materializa, afectan fundamentalmente al comercio exterior. La discusión sobre medidas proteccionistas ocupa un espacio central en el tema.

4. A pesar de sus limitaciones, de la falta de correspondencia de sus supuestos con la realidad, la teoría neoclásica del comercio internacional y, específicamente, la doctrina librecambista, sigue manteniéndose como principio dominante de las relaciones internacionales y las instituciones que las representan

(GATT, FMI especialmente). Por tanto, la demostración de la racionalidad de la política industrial pasa también por mostrar la inadecuación de la doctrina del librecambio, en un mundo económico sin competencia perfecta ni información perfecta, sometido a economías de escala estáticas y dinámicas, con un número creciente de actividades productivas controladas por oligopolios mundiales, y donde el progreso tecnológico se reparte de manera desigual tanto en nivel absoluto como en ritmo de cambio (capítulo 1).

5. Se usa el término de "ventaja competitiva" (Zysman y Tyson, 1983), en sustitución de ventaja comparativa, para dar cabida al conjunto de factores mencionados anteriormente, y dar a entender que las ventajas competitivas de un país pueden ser "creadas" por las políticas económicas de los gobiernos. La política industrial empieza, pero no acaba, en el estímulo a la acumulación de capital (capítulo 1).

6. La noción de ventaja competitiva armoniza con las teorías dinámicas (o neotecnológicas, como también se las denomina en ocasiones) del "gap" tecnológico (Posner, 1961), del ciclo del producto (Vernon, 1966) o del modelo de Akamatsu (1961). Teorías que ya suponen un alejamiento de la doctrina convencional e, incluso, de las que se deriva la recomendación de intervenir en la promoción de determinadas actividades (como tecnología avanzada, bienes de producción) que contribuyen a mejorar la posición competitiva y la adaptación dinámica de la economía.

7. Algunos autores han puesto de relieve (McKenna, Borrus y Cohen, 1984) las consecuencias negativas que se pueden derivar para un país innovador, cuando otros países logran acortar significativamente el "lag" de imitación (como se aduce ha hecho Japón), gracias a la adopción de medidas de promoción y protección (como las ayudas selectivas a la inversión y la protección del mercado interno). El surgimiento de una competencia temprana, puede impedir la oportuna recuperación de los costes de I+D del producto, al presionar simultáneamente sobre el precio y la demanda. Si la rentabilidad es insuficiente, el proceso de inversión en alta tecnología se debilitará o, en el peor de los casos se bloqueará.

8. La argumentación anterior, alude a los perjuicios ocasionados a la industria nacional de una economía tecnológicamente muy avanzada, por las políticas industriales activas practicadas por otros países, pero tiene, naturalmente, una lectura simétrica y opuesta. También muestra las ventajas que puede alcanzar un país, gracias a la aplicación de políticas industriales orientadas hacia la asimilación rápida de innovaciones. Tras la familiarización con procesos tecnológicos avanzados, una economía comienza a adquirir la base necesaria para poder dar origen a innovaciones propias. Pero todo ello requiere la promoción selectiva de determinadas actividades cuando, probablemente, aún no son atractivas para el mercado.

9. Hay pues razones para defender la presencia activa de la po-

lítica económica, para ayudar a las economías menos desarrolladas tecnológicamente (en términos relativos puesto que pensamos en economías industrializadas) a progresar más rápidamente; pero también, una lógica idéntica, sugiere que las economías más adelantadas deben actuar de alguna manera para conservar su delantera. Uno de los argumentos más persuasivos que se utilizan es que, si no se toman medidas, la industria nacional será forzosamente modelada o influída por las políticas industriales llevadas a término en los países con los que se comercia.

10. El fenómeno del crecimiento del comercio intraindustrial, tampoco se ajusta a las explicaciones de la teoría neoclásica del comercio internacional. Independientemente de ello, el progreso del comercio intraindustrial entre las economías más desarrolladas, suele estimarse como positivo. En principio, los intercambios intraindustriales parecen eliminar el riesgo de que aparezcan especializaciones sectoriales muy desequilibradas entre países participantes en el comercio mundial. Sin embargo, en épocas de revolución tecnológica, dada la rapidez e intensidad de los cambios, puede ser difícil mantener el equilibrio comercial en todos los sectores considerados clave, a no ser que se tomen medidas protectoras. En suma, si se desea el mantenimiento de una especialización de signo intrasectorial y no intersectorial, probablemente habrá que recurrir a medidas interventoras, puesto que nada garantiza que se den espontáneamente los resultados deseados. Además, incluso dentro de un mismo sector - y conviene no olvidar que la delimitación de un sector depende

del nivel de agregación de actividades escogido - algunas líneas productivas son más dinámicas y generan mayores economías externas que otras (la industria de diseño y fabricación de semiconductores constituye un ejemplo). Y, desde luego, los distintos sectores se asocian an grados de prioridad diferentes desde el punto de vista de su contribución a la competitividad nacional.

11. Pese a las protestas de los medios académicos liberales, el argumento de la industria naciente viene siendo aplicado a las nuevas actividades de alta tecnología. Se trata, en muchos casos, de actividades productivas sometidas a muy marcadas curvas de aprendizaje y, además, con importantes economías externas, especialmente en el ámbito de la innovación.

12. El proceso de terciarización que ha acompañado el desarrollo de las economías en las últimas décadas, puede hacer pensar que la industria en general, y la manufactura en particular, pierden importancia económica. Ese no es el caso si nos situamos en la esfera de los intercambios económicos internacionales, donde la manufactura asume un papel muy relevante. En ella se incorpora el potencial competitivo y la fuerza económica de una nación (Anell, 1981; Nakamae, 1981). (Krugman 1987)

13. La manufactura no solamente proporciona el grueso de los bienes comercializables, también constituye el soporte físico, la materialización del progreso técnico y económico. Mientras

algunos estudios ponen de relieve la correlación entre actividad industrial y actividad económica general (Boyer y Petit, 1981); otros estudios muestran cómo el descenso de la participación de la industria en el empleo y el valor añadido, se debe precisamente a que es el sector con mayor crecimiento de la productividad (Fuchs, 1981).

La importancia del sector manufacturero en la economía ha sido puesta de relieve recientemente por Lord Kaldor quien, en una carta a The Times (29 octubre 1985), escribe refiriéndose a dicho sector : "it both generates and is stimulated by the progress of technology, which in turn is the key to rising productivity and real income per head. It is the par excellence "dynamic" part of the economy - it possesses considerable economies of scale and it is the field where all important innovations occurs." (Citado por Venables y Smith, 1986).

14. La especialización productiva se plantea también como una cuestión de primordial importancia a largo plazo en las economías industrializadas. La especialización tiene que ver con varios aspectos de interés nacional : posición internacional, seguridad económica y militar, perspectivas futuras, etc. Con frecuencia se oyen alusiones a la falta de realismo de quienes suponen que una nación puede, sencillamente, dejar su especialización productiva en manos del mercado internacional cuando, además, es evidente que muchos gobiernos intervienen activamente ayudando a su industria nacional. No obstante, tampoco existe un cuerpo de trabajo académico sistemático que contemple en profundidad el tema de la especialización productiva y la conve-

niencia de influir en ella, exceptuando algunos estudios pioneros (GRESI, 1976) realizados sobre todo en Francia, y que no parecen haber encontrado suficiente eco. Este es un campo de interés económico que todavía no ha sido explorado.

15. Los últimos años han sido testigos de la agudización de la conciencia, en los países ricos, de estar insertos en una economía mundial jerarquizada. En alguna medida, se ha esfumado la impresión forjada (aunque quizá de forma vaga) en los años sesenta, de que se tendería a la homogeneización económico-tecnológica dentro del grupo industrializado. La rapidez del ascenso japonés en el pasado inmediato, y la previsible continuación de dicho ascenso en el futuro, inquieta extraordinariamente en los medios económicos empresariales, gubernamentales y académicos estadounidenses (Thurow, 1984; Zysman y Cohen, 1982). Europa no corre el riesgo de caer desde tan alto, pero la lentitud relativa de su paso es también objeto de alarma (Richonnier, 1984). En otras palabras, se está constatando que los problemas de dependencia y subdesarrollo que tan ajenos parecían al mundo occidental, pudieran llegar a ser también propios, dado el nuevo periodo de fluidez que apunta en la jerarquía mundial y dado, también, el carácter relativo de la noción de riqueza y pobreza. Thurow (1981, p.6) lo expresa así : "No one likes seeing others able to afford things that they cannot ...As gaps in living standards grow, so does dissatisfaction with the performance of government and economy."

16. Los desplazamientos en las líneas de fuerza económica en la esfera mundial están estimulando un acrecentado interés académico por los problemas relacionados con los poderes hegemónicos y las causas de su emergencia y su declive (Putnam, 1984; McKeown, 1983; Kindleberger, 1981; Olson, 1982). Aunque pueda parecer que no hay relación entre los análisis relativos a la hegemonía económica y los análisis de política industrial, tal relación existe. En efecto, en la medida en que la política industrial pueda ser considerada una forma de mercantilismo (como lo es a juicio de muchos), es una práctica contraria al sistema de relaciones internacionales de orientación liberal o librecambista que han implantado los dos poderes hegemónicos que ha conocido el capitalismo, Gran Bretaña y Estados Unidos. Muchos trabajos relacionan la tendencia creciente de los gobiernos a establecer medidas de estímulo a la industria nacional - y la erosión de los principios de competencia "leal" que ello supone -, con el debilitamiento del poder hegemónico y la relajación de la disciplina mundial. Susan Strange (1986) realiza una buena crítica de esta postura.

17. La acrecentada rivalidad industrial entre los países ricos es consecuencia del aumento de la interdependencia económica. Proceso acelerado a su vez por la actual revolución tecnológica (Abernathy, Clark y Kantrow, 1981). La mayor interdependencia vuelve a las economías nacionales más vulnerables ante fuerzas exteriores y, al mismo tiempo, debilita y distorsiona los efectos de las medidas nacionales de política económica. Todo ello

también contribuye a explicar el renovado interés hacia las políticas industriales. De una parte, surge la necesidad de intervenir, para mantener y salvaguardar los objetivos económicos propios y nacionales de estados políticamente soberanos; pero cada día menos soberanos económicamente. De otra parte, se hace sentir la necesidad de utilizar medidas con un efecto más directo sobre la producción y su composición, dada la pérdida de eficacia de otras actuaciones más generales y, dado también, el apremio que impone la velocidad del cambio tecnológico.

18. Hasta ahora, el debate sobre política industrial se centra más en la noción de interdependencia que en la idea de internacionalización; concepto que parece haber perdido protagonismo. La internacionalización de la actividad económica ha sido considerada como el producto de la expansión de las firmas multinacionales. Buena parte de los estudios de la década de los setenta veían en las empresas multinacionales las principales responsables del proceso de reestructuración productiva mundial (Hymer, 1982). Sin embargo, en el corriente debate en torno a la política industrial se reconoce que la intervención discrecional de los gobiernos puede tener un mayor poder de influencia sobre la configuración y evolución de la economía mundial, que la acción de las empresas transnacionales (Cohen y Zysman, 1983; Dunning, 1983 y 1984).

19. En la pasada década se hicieron patentes problemas de exceso de capacidad, a escala internacional, en cierto número de

actividades (hierro y acero, buques, etc.). El enfoque neoliberal suele argumentar que tal fenómeno no ocurriría si las estructuras económicas fueran lo suficientemente flexibles para adaptarse con rapidez a las señales del mercado; y que buena parte de la responsabilidad corresponde a las interferencias gubernamentales en el funcionamiento de los mercados (especialmente el laboral). Pero otros enfoques - incluyendo el marxista pero sin limitarse a él - ven en la aparición de excesos de capacidad un problema estructural del capitalismo originado en su naturaleza de "buyer's market", es decir, en su tendencia a producir más que la capacidad de absorción que genera (Robinson, 1965; Bienefeld, 1981).

20. En esta última característica estaría la raíz de las tendencias mercantilistas que afloran recurrentemente entre las principales economías capitalistas cuando disminuye el crecimiento económico (Strange, 1979). Y también esta característica influye, probablemente, entre quienes estiman conveniente el empleo de medidas para promover el acceso temprano de la industria nacional a los mercados mundiales de alta tecnología, a fin de asegurarse una posición ventajosa de partida en lo que se augura como una enconada lucha por el mercado mundial (Thurow, 1984; The Economist Intelligence Unit, 1984).

21. Las principales economías capitalistas han seguido evoluciones distintas respecto de los factores que influyen en la competitividad externa. Esta última depende básicamente de tres

variables : productividad, costes salariales y tipo de cambio. El nivel de beneficios empresariales constituye también un factor influyente en la capacidad competitiva, en la medida en que equivale a un colchón de seguridad frente a movimientos descendentes de precios (Rossi, Walker, Todd y Lennan, 1986).

22. Con relación a las tendencias en la especialización sectorial, también se detectan evoluciones diferentes en cada una de las principales economías. Aceptando la especialización en alta tecnología como la más importante estratégicamente, está muy clara la trayectoria netamente superior japonesa, por una parte, y la evolución europea netamente desventajosa, por otra parte. Estados Unidos, a pesar de haber perdido mucho terreno, mantiene una buena posición gracias a la superioridad de su nivel de partida. (Geroski y Jacquemin, 1985).

23. El retraso tecnológico europeo (ya definitivo e irremontable según algunos) suele achacarse a las rigideces institucionales que encorsetan a las fuerzas de mercado. Con frecuencia se oye el término de "euroesclerosis" para denominar el origen de los males europeos. El papel de los sindicatos y las redes asistenciales creadas por los "estados de bienestar" europeos suelen ser señalados como responsables en los enfoques más liberales (Blanchard et al., 1985; Balassa, 1984 b). Pero otros tantos estudios, destacan las limitaciones que surgen en la expansión industrial en razón de la segmentación del mercado europeo entre muchos estados que, a pesar de las intenciones y recomenda-

ciones de la Comisión (1984), siguen oponiendo resistencia a la libre circulación intracomunitaria de manufacturas.

24. Existe la impresión generalizada de que el orden mundial liberal liderado por Estados Unidos está seriamente dañado, y que las relaciones entre países desarrollados tienden cada vez más hacia nuevas formas de mercantilismo, entre las que se incluyen las políticas industriales estratégicas. Ahora bien, la valoración de estas circunstancias difiere según los enfoques :

a. Para algunos autores -más o menos instalados en corrientes socialdemócratas-, el orden liberal no puede regular satisfactoriamente las relaciones internacionales en un mundo capitalista dividido en dos "órdenes socioeconómicos", o culturas sociales diferentes; en una predominan los valores del estado de bienestar, y en la otra rigen valores no igualitarios y se acepta una mayor explotación del trabajo (se refieren a Japón y a los nuevos países industrializados). Las condiciones que regulan la competitividad industrial (salarios), en uno y otro caso, no son las mismas y no tiene sentido aplicar criterios de mercado libre (Hager, 1982 a).

b. Los enfoques liberales van en sentido inverso y recomiendan reforzar los mecanismos de mercado, en el ámbito nacional y en el internacional, eliminando los obstáculos institucionales que se opongan a ello en las economías más industrializadas; en especial la rigidez salarial.

25. En la teoría convencional se asimila el orden económico liberal a un bien público internacional (el librecomercio aumenta el bienestar mundial), sometido como tal al problema de la aparición de free-riders (países que se benefician de la apertura económica de los otros sin exponer su propia economía). Si el número de 'free-riders' pasa de determinado nivel, el bien público dejará de producirse, al ser cada vez menos interesante para el resto. La tentación de comportarse como un free-rider, hace que no lleguen a desarrollarse suficientemente relaciones de colaboración y que se produzca, en el ámbito de las relaciones internacionales, una situación equivalente al "dilema del prisionero" (Kindleberger, 1981; Streeten, 1983). Los países donde se subvenciona o protege a la industria nacional son, naturalmente, free-riders, y la política industrial es considerada una amenaza para el orden liberal.

26. Para superar el problema anteriormente planteado, se apuntan soluciones más o menos pragmáticas basadas en el reforzamiento del principio de reciprocidad en las relaciones económicas internacionales. Así se descarta la aparición de 'free-riders', pero también se acaba negando la racionalidad de los principios económicos liberales, que no se basan en la reciprocidad sino en la ventaja comparativa, y que contemplan el librecomercio unilateral.

27. La realidad muestra que todos los participantes en un orden liberal no se benefician en el mismo grado. El hecho se ha-

ce particularmente evidente en períodos de crisis o cambio acelerado. En el otro extremo, la autarquía tampoco es deseable en un mundo tecnológicamente complejo y avanzado, donde se multiplican todo tipo de economías externas. La apertura y la intercomunicación es imprescindible, pero el libre comercio cada día aparece, no sólo más utópico, sino también menos ventajoso.

28. Cuando la intensificación de la presión competitiva a escala internacional, tanto en el área de la industria madura como en el área de la alta tecnología, parece imponer serias limitaciones a la utilización de medidas de recuperación del empleo y el crecimiento de la producción, en muchos países industrializados (especialmente europeos), el objetivo keynesiano de preservar el mercado interior adquiere renovada vigencia. El keynesianismo actual en materia de comercio exterior ha estado representado por el Cambridge Economic Policy Group (CEPG).

29. La alternativa al liberalismo comercial puede seguir varias vías. De una parte está el proteccionismo arancelario general de las propuestas de W.Hager (para un espacio europeo unificado) Por otra parte, puede pensarse en una protección más selectiva, de política industrial, que alejaría el peligro de una escalada de represalias y guerras comerciales mediante la aceptación internacional de un régimen de comercio negociado (managed trade) (Wiemann, 1985; Kuttner, 1984).

30. Cuanto mayor es la interdependencia económica, mayores son

las dificultades para el establecimiento y persecución de muchos objetivos nacionales (especialmente los vinculados al pleno empleo y a lo que hoy llamamos bienestar, en general). Tal problema ya había sido atinadamente sopesado por Keynes, quien exponía la conveniencia de "minimizar la interdependencia económica y maximizar la interdependencia cultural". Keynes pensaba que incluso los beneficios derivados del aprovechamiento de economías de escala, podían ser sacrificados en aras de una mejor "integración" económica nacional.

31. Conviene puntualizar que, aunque la dimensión internacional de la problemática económica de hoy, está teniendo como consecuencia el que se vuelva la atención hacia el tema del intervencionismo en el comercio exterior, y ello suponga una cierta revalorización del enfoque keynesiano, las fórmulas y los planteamientos que se barajan van más allá de éste. La posición propiamente keynesiana piensa en términos de "autosuficiencia" relativa, y de formar vallas de separación económica frente al exterior; pero el proteccionismo más genuinamente actual es el que, pensando en las economías desarrolladas, se plantea en términos de estrategias de política industrial para desenvolverse en un mundo donde impera la rivalidad. Hay pues, diferencias esenciales entre uno y otro proteccionismo.

32. A medida que, tras las sucesivas rondas de negociaciones en el seno del GATT, ha ido disminuyendo la protección arancelaria de los productos industriales, otro tipo de medidas, las llama-

das "barreras no arancelarias" han proliferado en casi todos los países.

33. En los últimos años ha crecido en proporciones notables el comercio internacional englobado bajo distintas formas de trueque. Una razón indudable está en la crisis de la deuda externa (The Economist, 20 diciembre 1986); pero otra causa, probablemente muy influyente, es la utilización del trueque como vehículo de la política comercial e industrial de los gobiernos (Cohen y Zysman, 1986). Aquí puede verse un síntoma más del empuje de las fuerzas económicas que apuntan en sentido opuesto al liberalismo en las relaciones económicas internacionales.

34. Así pues, ha tenido y está teniendo lugar un retorno a los escenarios de la discusión teórica del eterno tema del libre-cambismo versus proteccionismo. Pero hoy el proteccionismo que se debate, es básicamente no arancelario y en él se incluyen las diversas formas de política industrial.

35. El peligro de que se desencadene una escalada de represalias y guerras comerciales como consecuencia de las medidas protectoras de la industria, constituye un elemento negativo que es tenido en cuenta tanto por proteccionistas como por librecambistas. La idea de proteccionismo negociado trata de neutralizar dicho peligro. También desde el área doctrinal liberal se formulan propuestas tendentes a cortar lo que se percibe como el "círculo vicioso" de la escalada proteccionista, sustituyéndolo por

un "círculo virtuoso" (Giersch, 1985), basado en la constitución de áreas o clubs de países que practican el liberalismo sobre bases recíprocas y que, supuestamente, se convertirían en polos de atracción de nuevos adherentes. En cualquier caso, lo que aquí nos interesa subrayar es que, también desde la perspectiva liberal, se admite que la realidad actual juega en contra del librecombaio.

36. La dimensión estratégica de las nuevas políticas industriales es una de las razones de las diferencias entre ellas en cada país desarrollado; por ejemplo, la deseabilidad del librecombaio es una función directa del puesto ocupado en la jerarquía económica. O mejor dicho, cuanto mayor sea el potencial competitivo de una nación, más interesada estará en fomentar el librecombaio; siempre sobre bases recíprocas.

37. Una parte de las concepciones que se adelantan sobre la intervención del gobierno en la industria, se ubican dentro del enfoque keynesiano - o de enfoques de corte institucionalista y marxista-radical - y, quizás, deberían distinguirse de las otras concepciones estratégicas de surgimiento más reciente. Las interpretaciones keynesianas y neokeynesianas de la economía, siempre han recomendado el mantenimiento de cierto control gubernamental de la inversión social a fin de preservar el pleno empleo y el crecimiento económico.

38. Está muy claro que ha sido la política económica japonesa,

y los espectaculares resultados obtenidos por el país, la que ha inspirado -y sigue haciéndolo- el debate sobre política industrial estratégica.

39. Prescindiendo de mayores matizaciones hay, al menos, acuerdo general en que la necesidad de implementar una política industrial, surge como respuesta al cambio estructural, o a la aceleración del cambio estructural. Pero no es un acuerdo que sirva de mucho, porque existen interpretaciones variadas de qué constituye y qué significa el cambio estructural de estos momentos. Se detecta, no obstante, una alta coincidencia en señalar los cambios en la división internacional de trabajo como un fenómeno muy importante.

40. Una característica básica de los enfoques actuales sobre la intervención en la industria es que tal intervención se entiende como básicamente selectiva. Se trata, en definitiva, no de desarrollar la actividad industrial, que ya lo está, sino de diseñar la composición más adecuada del sistema productivo. La prioridad indiscutible son los sectores de alta tecnología, a los que se asigna el término de ganadores (winners), o de actividades de futuro (sunrise). Mucho menor consenso existe en torno a las actividades maduras (losers, sunset), cuya función primordial es suministrar empleo, aunque también pueden formar parte de un programa global y coherente de política industrial.

41. El recurso a la promoción de ganadores forma parte de prác-

ticamente todas las formulaciones de estrategias de política industrial existentes en las economías desarrolladas. Por otra parte el mercado mundial es limitado, a corto y medio plazo. El resultado es que, en las relaciones entre países, hacen su aparición "juegos" de estrategia, protagonizados por gobiernos, en materia de políticas económicas (Yarrow, 1985).

42. La intervención selectiva en la industria es enérgicamente rechazada en los análisis liberales. En ellos se insiste en que el mecanismo de selección natural que es el mercado ejecuta mejor su función que cualquier otro procedimiento; así, que es arriesgado e innecesario adelantarse a escoger las actividades del futuro (Burton, 1983; Lindbeck, 1981). Tampoco es conveniente, según el mismo análisis, sostener actividades que se han vuelto ineficientes, porque sólo se logra entorpecer el proceso de destrucción creativa. Este es un discurso que se aplica igual a economías cerradas o abiertas, pero las razones para intervenir en una economía abierta difieren del caso de la economía cerrada. Nuestro centro de atención son las economías desarrolladas hoy, que son abiertas. Parte de la contraargumentación al pensamiento liberal la hemos desarrollado en torno al tema del comercio exterior.

43. Lo opuesto al mecanismo de selección natural es la planificación (como ya dejó Hayek bien establecido). Y puede pensarse en una planificación estratégica (Nielsen, 1983), que no es otra cosa que un programa global y sistemático de estrategia indus-

trial orientada a elevar la competitividad de la industria nacional.

44. Cuando el gobierno de un país utiliza medidas de promoción para su industria, en forma de subsidios diversos y protección del mercado interno, está, de hecho, instaurando condiciones de competencia desleal (según el lenguaje económico ortodoxo); esa es una potente excusa para implantar medidas "contrarrestantes". Japón ha suministrado los motivos, o quizás el pretexto, para justificar la utilización de políticas interventoras que, por lo menos, "igualen" las condiciones competitivas (Cohen y Zysman, 1986). Además, los partidarios de intervenir suelen argüir, que si los poderes públicos siguen una línea de "laissez-faire", cuando en los otros países con quienes se intercambia no lo hacen, se está consintiendo de hecho que la economía nacional sea modelada por las acciones de los demás.

45. Desde sectores académicos liberales se ha intentado convencer de que el 'targeting' industrial japonés (entendido como proceso de identificación de las actividades a promocionar e implementación de las medidas correspondientes), no ha tenido influencia real en los resultados económicos del país (Saxonhouse 1983). Así se destruye una demostración empírica de las posibilidades del intervencionismo. Este intento ha fracasado; aunque puedan discutirse otros aspectos relativos a cómo la idiosincrasia japonesa procesa y asimila las medidas de política económica. Algunos autores destacan la suavidad con que se transmiten y

cumplen las orientaciones gubernamentales (previamente consensuadas con los grupos afectados) en aquel país (Ozaki, 1984), pero se trata de un aspecto de forma, que no mengüa la importancia del 'targeting'.

46. La teoría tradicional nos dice que cuando un gobierno subvenciona a su industria exportadora, está subvencionando a los consumidores del exterior. Razón que suele ser también aducida para desestimar la conveniencia de responder al 'targeting' exterior con 'targeting' propio. Existe un interesante trabajo de Paul Krugman (1984 a), donde se propone evaluar los efectos de la política industrial japonesa en el bienestar económico estadounidense. Aunque extrae la conclusión de que tales efectos son neutrales o ambiguos, su mismo análisis se presta a otras interpretaciones, como prueba Robert Lawrence. Las subvenciones extranjeras pueden elevar el bienestar gracias a importaciones más baratas, a corto plazo; pero pueden servir para entorpecer el desarrollo de determinadas actividades importantes (p.e. tecnológicamente avanzadas) a largo plazo (Lawrence, 1984). Hay síntomas de que así está ocurriendo en Estados Unidos con relación a Japón, en ciertas variedades de semiconductores, o con relación a Europa, en la industria aeronáutica.

47. La literatura sobre comercio internacional en condiciones de oligopolio mundial que viene desarrollándose en los últimos años, está contribuyendo muy significativamente a la formulación del concepto de "política industrial estratégica". En ella se

discute cuándo está justificada la intervención, y cuáles son las medidas óptimas. La temática está todavía en plena elaboración y, si bien no se llega a conclusiones únicas y generales, supone otro fuerte golpe teórico a la teoría y política tradicional librecambista.

48. No debe perderse de vista que el carácter estratégico que puedan tener las políticas industriales, se origina en la importancia fundamental que adquiere para todo país desarrollado, el tener una posición fuerte en actividades de alta tecnología y, por tanto, en actividades de Investigación y Desarrollo. En plena revolución tecnológica dichas actividades llevan asociadas importantes economías externas (las innovaciones se encadenan, la experiencia acelera el proceso innovador, etc.). Al menos, hoy nadie cuestiona la conveniencia de que los gobiernos subvencionen la actividad de Investigación y Desarrollo. La política tecnológica, forma parte de la política industrial estratégica

49. El debate sobre política industrial no solamente ha renovado la vieja polémica entre proteccionismo y librecambismo, sino que también se incorpora al sumario del litigio más general : intervención - mercado.

50. Una característica de la defensa de la política industrial estratégica es que está siendo llevada a efecto por economistas que apelan a la eficiencia económica, o mejor dicho, la competitividad y prescinden bastante de razonamientos ideológicos (jus-

ticia distributiva, por ejemplo). Así, el debate aparece protagonizado (con relación a las doctrinas económicas) por fundamentalistas del mercado, de una parte, y tecnócratas, de otra.

51. También en el debate que nos ocupa, cuando se hace excesivamente evidente que existen "fallos de mercado" (en sentido amplio) que justificarían la intervención, se recurre a la teoría de los fallos de gobierno.

52. Existe, desde luego, el riesgo de que los que elaboran la política económica (o industrial) respondan más a las presiones de grupos de interés concretos, o al incentivo de ganarse apoyos electorales, que a criterios económicos estrictos. Pero limitar constitucionalmente los poderes del gobierno, como pretenden los liberales, siendo la solución más drástica, no es forzosamente la mejor. La discrecionalidad de las decisiones públicas puede encauzarse si se dispone de un proyecto global y sistemático de estrategia industrial en el que se incriban las medidas concretas. La programación puede evitar : 1) tanto las incongruencias y efectos secundarios imprevistos que se originan de muchas medidas "ad hoc" tomadas separadamente; 2) como las actuaciones movidas exclusivamente por presiones políticas.

x                    x                    x

La conclusión expresada en primer lugar junto con la serie de puntos presentados a continuación para apoyarla, se prestan a la

realización de algunas valoraciones. Aunque los medios económicos más ultraliberales rechazan el empleo de políticas industriales, no debe por ello deducirse que se trata forzosamente de una práctica socialmente progresiva. El hecho de que la competitividad internacional se convierta en objetivo prioritario puede tener consecuencias no irrelevantes para el conjunto de instituciones y prácticas que denominamos estado de bienestar.

La compresión de costes que exige la mejora de la competitividad significa, entre otras cosas pero muy principalmente, el mantenimiento de salarios relativamente bajos, tanto en nivel como en tasa de crecimiento. Como ya había advertido Keynes, el descenso de los salarios es una forma de política de 'beggar-my-neighbour'. Y actualmente, algunos autores insisten en que la competencia sin trabas, llevaría a un descenso importante en los salarios de los países ricos. Además, en sistemas económicos donde el grueso de la inversión es privada, el estímulo determinante ~~de~~ la acumulación es la tasa de beneficios. Así es que la política industrial estratégica, pasa por mantener un reparto de la renta favorable a los beneficios, y garantizar un nivel alto de éstos en las actividades que se desea promocionar.

De igual forma que el pensamiento económico conservador ha opuesto tradicionalmente el estado de bienestar y la eficiencia económica, ahora se oponen las políticas de bienestar con el logro de la competitividad internacional (Scott, 1982; Balassa, 1984 b). Esto es un hecho que viene siendo advertido desde enfoques eco-

nómicos de izquierda; aunque dentro de ésta, difieran las soluciones propuestas. Por ejemplo, Wolfgang Hager (1985) rechaza la utilización de políticas industriales estratégicas, porque fomentan el mercantilismo y porque constituyen una práctica socialmente regresiva puesto que subvencionan al capital. Su propuesta es la erección de una barrera arancelaria alrededor de toda Europa Occidental con libertad de mercado en el interior.

En cambio, Francis Cripps y Terry Ward (1983), de Cambridge, estiman positivo que un gobierno adopte cualquier medida de promoción de su industria nacional que estime conveniente, si se evitan las situaciones de tipo 'beggar-my-neighbour' por medio del control negociado de los intercambios y, aún mejor, si se llega a un acuerdo, al menos entre todos los países europeos, para expandir simultáneamente sus economías de manera que importaciones y exportaciones aumenten al mismo tiempo. Desde luego tanto el enfoque presentado por Hager como el de los economistas de Cambridge implica no tomar la competitividad como objetivo principal sino el empleo y el crecimiento de la renta.

En suma, tanto si los problemas de interdependencia económica y avance tecnológico se resuelven de manera socialmente progresista como si no es así, el presente trabajo concluye que la intervención en el aparato productivo industrial no tenderá a disminuir sino lo contrario.

N O T A S

NOTAS. CAPITULO 1.

1. Los intentos de comprobación empírica de que el patrón de comercio internacional responde a la dotación de factores de cada país (uno de los teoremas centrales de la teoría) han resultado bastante fallidos. Por ejemplo, para explicar la paradoja de Leontieff se ha recurrido a numerosas hipótesis "ad hoc" que no han hecho más que añadir nuevos problemas a la teoría que se pretende probar. (Blaug, 1980,p.212).
2. El teorema de la igualación de los precios de los factores en el comercio internacional ha sido formulado por Samuelson (1948) principalmente.
3. En la nota 3 de la página 51 del artículo de Helmut Hesse (1974) "Hypotheses for the Explanation of Trade between Industrial Countries, 1953-1970", se aclara la diferencia entre 'learning by doing' y economías de escala en cuanto a sus efectos sobre el coste. Remite a un artículo de Arrow (1962) donde la diferencia es tratada en los siguientes términos : en el caso de economías de escala el coste medio aumenta al disminuir la producción, pero tal cosa no ocurre en el caso de los efectos de aprendizaje ya que el conocimiento técnico permanece inalterado y la productividad que genera este último es irreversible; mientras que los aumentos de la productividad originados en economías de escala sí son reversibles.

Además las economías de escala son función del nivel corriente de producción mientras que los 'learning effects' son función de la producción acumulada. Los términos 'learning curves' y 'learning effects' parecen estar sustituyendo hoy día al más antiguo de 'learning by doing'

Con un significado prácticamente equivalente al de curvas de aprendizaje, Posner (1961) define el concepto de economías dinámicas de escala, cuando el coste unitario disminuye para una empresa concreta, "porque ahora aprovecha su experiencia en la producción realizada hasta hoy". Hace la misma distinción que Arrow, pero éste usa el término 'learning by doing'. Posner distingue estas economías dinámicas (específicas de una empresa) de aquellas debidas al progreso técnico general o la utilización de un nuevo proceso productivo.

4. El mismo Wilkinson (1984, p.77) refiere como ejemplo de la reducción de costes a lo largo de la curva de aprendizaje que puede operarse en las actividades de tecnología de punta, el caso de la industria de semiconductores en Estados Unidos donde los precios RAM por bit han ido cayendo a razón de un 30 % cada vez que se dobla el output acumulado para el conjunto de la industria.
5. MITI son las siglas del nombre en inglés (Ministry of International Trade and Industry) con que se conoce al Ministerio de Industria y Comercio exterior del Japón.
6. La vinculación estadounidense de estos autores explica que, como en otros casos, den por descontado que el tamaño de la economía nacional supone una influencia significativa en los intercambios comerciales. No es lo mismo que USA cierre, por ejemplo, su mercado interior a las exportaciones japonesas de automóviles o españolas de calzado, a que lo haga Noruega o Austria.
7. La duración de lo que Posner denomina retardo económico dependerá en sentido inverso del grado de competencia existente en la industria afectada.
8. En 1979 Vernon publicó un artículo titulado "The Product-Cycle Hypothesis in a New International Environment" donde reevalúa su teoría trece años después de su publicación en 1966. Concluye que la hipótesis no es válida al tratar de las relaciones entre Estados Unidos, Europa y Japón, aunque aún puede ser de aplicación a los países subdesarrollados Sin embargo, y a pesar de Vernon, muchos autores siguen apelando al ciclo del producto para tratar los problemas y rivalidades entre países ricos.
9. Debe tenerse en cuenta que Vernon escribió su artículo en una época en que prácticamente todas las empresas multinacionales eran estadounidenses. Cuando dice mercado nacional está refiriéndose a Estados Unidos.

10. Los resultados de Forstner no sorprenden, desde luego. Lo más interesante es que abundan en la idea de que los índices de utilización de capital por unidad de trabajo empiezan a ser menos representativos del grado de adelanto económico de un país. En cambio, cada vez se barajan más índices de cantidad de técnicos e investigadores por unidad de producto.
  
11. Sería más preciso decir que Zysman y Tyson manifiestan cierta ambigüedad e, incluso, contradicción, en su forma de tratar las medidas de política económica. A veces hablan de proteccionismo y otras lo rechazan. A veces muestran preferencia por las medidas generales de estímulo a la acumulación y a veces indican la conveniencia de ayudar a sectores concretos. Tal cosa podría explicarse, en primer lugar, por su formación y especialidad académica, más política que estrictamente económica; y en segundo lugar porque, siendo Estados Unidos la economía sobre la que forjan sus argumentos, reconocen la dificultad de tratar de medidas de intervención económica dado el marco institucional y cultural poco favorables.
  
12. Por supuesto la economía que inspira a Akamatsu su modelo, Japón, viene usando tradicionalmente medidas de política económica orientadas a estimular la producción interna de todos los bienes necesarios. Según Grjebine (1980, p.208) los dos principios que han dominado la política económica japonesa desde la guerra con China en 1885 son :
  - a) No importar productos que no sean indispensables para el crecimiento de la industria japonesa.
  - b) No importar productos que puedan ser fabricados en Japón.Principios que seguramente no son ajenos al proceso de "quemar" etapas seguido por Japón hasta hoy.
  
13. Desde la entrada en la década de los ochenta en Estados Unidos se vive una auténtica "psicosis" (que no parece nada injustificada) respecto al avance del poderío económico japonés. Practicamente la totalidad de la producción reciente de trabajos sobre política industrial que tiene lugar en aquel país, está inspirada por lo que se vive como gran amenaza japonesa.

14. En otro artículo escrito individualmente, McKenna (1984) se ocupa en detalle de las fases que convencionalmente se engloban en el término Investigación Y Desarrollo. El proceso de creación de un producto nuevo consta de una fase de investigación básica, otra de investigación aplicada y finalmente la de desarrollo material de un producto listo para ser fabricado. Cada fase del proceso está vinculada a instituciones distintas ( universidades-gobierno, industria-gobierno-universidades y empresas). El tipo y fuentes de financiación de cada fase suelen ser distintos y nada garantiza que exista coordinación entre ellas. Así, McKenna señala que no existe una correlación fiable entre los gastos totales en I+D de un país y cantidad de innovaciones con éxito que coloca en el mercado. Los recursos destinados a investigación no tendrán suficiente recompensa económica a menos que la fase última de comercialización se haga correctamente. Por ejemplo, los países con más avanzada investigación básica y aplicada como Estados Unidos y Gran Bretaña van por detrás de los japoneses a la hora de la fabricación y el marketing, con las consecuencias que todos conocemos.
15. En un artículo también publicado en la revista California Manegement Review, como el de MBC, Rachel McCulloch (1985) realiza una bien desarrollada crítica de la competitividad como objetivo principal y directo de la política industrial. McCulloch afirma que el objetivo prioritario debería ser siempre la eficiencia económica.
16. Intraindustrial, en este caso, tiene sentido de intrasectorial. En inglés se usa el término 'industry' en un sentido equivalente al de sector y actividad. En castellano también se usa industria en el sentido de sector aunque es menos frecuente.
17. Fue Bela Balassa quien introdujo con buena fortuna el término 'intra-industry trade'.
18. Citado por Lassudrie-Duchêne y Mucchielli (1979) sin que los autores precisen suficientemente su fuente.

19. Con esta forma de operar se elude la delicada cuestión de la propiedad en terceros países; que en algunos casos está sometida al riesgo político de las nacionalizaciones. De mayor importancia es, todavía, la gran flexibilidad y libertad que adquiere la empresa multinacional para moverse de un producto a otro y de un país a otro sin estar atada a grandes inversiones fijas. Además de numerosas firmas japonesas la empresa multinacional Unilever es un ejemplo de esta forma flexible de operar.
  
20. Adviértase que la presencia de economías de escala estáticas no sería una característica propia de la industria naciente, según la delimitación, bastante ampliamente aceptada de Corden. Las economías de escala estáticas dependen del volumen de producción en cada momento dado y son reversibles. O sea, al disminuir el nivel de producción, los costes aumentan nuevamente. En cambio las economías internas dinámicas dependen del volumen de producción acumulada en el tiempo y son irreversibles. O sea, el descenso en el nivel de producción del periodo no ocasiona elevación de costes. Pese a esta distinción las economías de escala estáticas, como ya se ha visto con anterioridad, también sostienen justificaciones o argumentos proteccionistas.

#### NOTAS. CAPITULO 2.

1. Los datos que aparecen en este trabajo pueden referirse a "manufacturas" o a "industria" (sector secundario) dependiendo de cómo aparecen en la fuente utilizada. Con frecuencia dicha fuente no especifica el grupo de productos que incluye bajo una y otra denominación, pero la terminología convencional define como manufacturas los grupos 5 a 8 de la Standard International Trade Classification (SITC) o la división 3 del International Standard Industrial Classification (ISIC). La industria o sector secundario en su conjunto comprende la manufactura más los sectores minero y extractivo, construcción y las actividades englobadas en agua, gas y electricidad.

2. Estados Unidos es uno de los países del mundo con mayor número de abogados con relación a la población.
3. El dilatado paisaje de chimeneas y naves sombrías que todavía evoca la idea de manufactura va a ser cada día menos representativo de la realidad. Nuevas formas de diseño y fabricación computerizadas están sustituyendo a los procesos productivos convencionales (The Economist, VIII-1986) Las grandes fábricas encargadas de producir también grandes series de piezas idénticas darán paso en el futuro, en los países más desarrollados a lo que los expertos denominan CIM (computer-integrated manufacturing). Una planta CIM se caracteriza por la flexibilidad de su funcionamiento, durante veinticuatro horas diarias, que le permite pasar de una producción a otra en sólo algunos minutos y cubre además una variada gama de productos. La diferencia entre una planta automatizada convencional y una fábrica CIM es que la primera automatiza sólo la producción y la segunda automatiza además todo el flujo de información necesario para gestionar la empresa. La reducción de costes no procede tan solo del menor empleo de trabajo directo sino del mejor aprovechamiento de tiempo y materiales y la minimización de gastos administrativos.

La expansión de las nuevas tecnologías productivas, ya en marcha en Estados Unidos, representará, según The Economist la revitalización de la manufactura ya que acelerará la introducción de nuevos productos que, a su vez, tendrán ciclos de vida muy cortos. Algunos autores (Solo, 1985) hablan de un cambio de paradigma industrial-tecnológico que acompaña el paso de la industria basada en la producción en masa, hecha posible por la especialización y la mecanización, a la industria basada en la producción flexible adaptada a la demanda individual hecha posible por la alta tecnología.

4. Una posición suavemente crítica a la de Seabury la presentan Lehman y Willet (1986), quienes, estando de acuerdo con la importancia del poderío militar, advierten contra la ineficiencia económica de las empresas fabricantes de armamento destinatarias exclusivas de los pedidos gubernamentales.

5. El término francés filière en el sentido usado por Chevalier designa un conjunto de actividades relacionadas entre sí por usar los mismos tipos de procesos tecnológicos así como por compartir mercados y líneas de financiación. Así, en el sector energético coexisten varias filières que compiten entre sí, los subsectores del petróleo, carbón, gas natural, leña, electricidad nuclear, energía solar, etc. La elección de una filière debe hacerse previo un cuidadoso cálculo de la evolución futura. Lo rebuscado del concepto, que no tiene equivalente anglosajón, ha sido crítica e irónicamente tratado por de Bandt (1982).
  
6. Es en entre la literatura de origen francés donde se encuentran más trabajos sobre la división del trabajo y sobre la estructura productiva óptima vistos desde una perspectiva geoestratégica. Véase, por ejemplo, los números 199, 200 y 201 de la revista Les Cahiers Français (1981).

NOTAS. CAPITULO 3.

1. Pero el reconocimiento de esta realidad no supone coincidir con la estoica (aparentemente al menos) posición de Douges quien, replicando un artículo de Ziebura (1982), confirma su calidad de liberal sin fisuras al declarar que los cambios jerárquicos son algo normal en la historia y no deberían convertirse en un pretexto para la intervención económica gubernamental. El extremo opuesto a Douges es, por ejemplo, Richonnier (1984) que recomienda a los europeos el tratar de adquirir una conciencia social de Europa como entidad-unidad al estilo de Japón donde los ciudadanos, al tomar decisiones, piensan antes como japoneses que como individuos. El nacionalismo económico que durante muchos años fue aceptado como un derecho circunscrito a las economías pobres y dependientes ha saltado ahora, impudicamente al escenario del debate industrial entre países avanzados. En suma, hay una preocupación generalizada por los desplazamientos de posiciones económicas, sólo varía la forma de enfrentarse a ellos.

2. La teoría de la estabilidad hegemónica, siendo atractiva y pertinente en muchas aplicaciones, tiene serias limitaciones analíticas y metodológicas. Véase por ejemplo : Strange, 1982 y McKeown, 1983.
3. Con frecuencia se comenta que de la misma forma en que Estados Unidos supo reaccionar ante el signo de superioridad técnica soviética que fue el lanzamiento del Sputnik, está ahora reaccionando ante la ofensiva económica japonesa. No son medios lo que faltan. (Young (1985). The Economist (23 Agosto 1986)).
4. Los servicios del Fondo Monetario Internacional que ha realizado la estimación de la variación del stock de capital advierten de las enormes dificultades metodológicas que supone tal cuantificación que debe aceptarse solamente como una aproximación sujeta a un margen de error que no se puede precisar.
5. Según Tom Peters (1986) los rasgos que definirían la nueva empresa competitiva (americana) en las circunstancias históricas actuales serían :
  - a) por encima de todo, calidad superior;
  - b) rapidez de innovación;
  - c) cercanía y adaptación al cliente específico;
  - d) capacidad de desenvolverse en el ámbito internacional; y, finalmente, prioridad hacia el bienestar del personal empleado.

#### NOTAS. CAPITULO 4

1. Curiosamente Hager intenta con mucho empeño dejar aparte de este análisis las relaciones comerciales Europa-Estados Unidos a las que califica de "basicamente negociables". Se puede sospechar, sin embargo, que también cuenta la táctica de no abrir demasiados frentes y tratar de conservar como aliado a quien podría ser un rival temible.
2. Si Anell tuviera razón, se daría la curiosa paradoja de que el orden internacional promovido desde Occidente se adapta mejor a la cultura "materialista" de los países asiáticos que a la de sus inventores. Y eso parece estar sucediendo en realidad. Hoy muchos países asiáticos defien-

den el liberalismo exterior con mayor fervor que las economías occidentales.

3. John Willoughby (1984) desde un enfoque radical, desestima totalmente la posibilidad de que la mayor rivalidad económica entre potencias capitalistas lleve nuevamente a una situación de enfrentamiento como la anterior a la II Guerra Mundial (como parece ser han sugerido Harry Magdoff y Paul Sweezy). Willoughby estima que el capital está ahora demasiado internacionalizado, la interpenetración de unos países con otros demasiado desarrollada, las sedes financieras demasiado globalizadas, para que sea fácil volver a constituir espacios monetarios y comerciales separados, es decir, zonas de influencia propias y excluyentes.
4. Sin embargo, en la Teoría General, publicada posteriormente al escrito que acabamos de comentar, Keynes prefiere dar argumentos más "técnicos", en el sentido de la disciplina económica, en su defensa del proteccionismo. Defiende los aspectos positivos de la doctrina mercantilista intentando rescatarla de la descalificación operada sobre ella por la teoría neoclásica (Keynes, 1970, 1936, pp.299 y ss.)
5. Hager señala que la OCDE se fundó en parte para evitar el establecimiento de puentes entre la Comunidad y la EFTA, que ni Estados Unidos ni Francia, ni la misma Comisión deseaban. Los americanos temían que el neutralismo predominase; Francia pensaba que podían peligrar ciertas prácticas proteccionistas comunitarias, como la política agrícola común; la Comisión se sentía responsable de la cohesión de los Seis (entonces) basada en elementos peculiares a ellos. (Hager, 1982 c).
6. Para una argumentación parecida véase Culbertson (1985) quien señala que una ventaja basada en los costes salariales no tiene nada que ver con la eficiencia productiva: "Cutting costs by transforming all peoples into cheap labour is not 'efficiency'".
7. The Economist (20 diciembre de 1986) se refiere a una estimación según la cual las variadas formas de trueque (countertrade) suponen el 8-10 % del comercio mundial.

8. Véase el libro de F. Granell (1984).
9. Por ejemplo en Estados Unidos levantaron sospechas los acuerdos entre Arabia Saudita y Boeing en 1984 para intercambiar aviones contra petróleo, o el intercambio con Jamaica en 1983 de bauxita contra leche en polvo.
10. Recordemos que Cohen y Zysman inscriben su análisis en una concepción jerarquizada del conjunto de países que compiten entre sí por alcanzar o mantener los puestos más altos posible (1982, 1983, 1986).
11. En un artículo publicado en The Listener el 30 de noviembre de 1932 titulado "Pros and cons of tariffs" Keynes compara librecambio y proteccionismo de esa forma tan característica suya en la cual se combinan criterios políticos, técnicos y estéticos. Se refiere a la posición de partida favorable a los librecambistas que hablan desde la sabiduría y la buena voluntad de quien tiene en cuenta el bien de todas las naciones, desde el altruismo. "El librecambista camina erguido a la luz del día, convencido de su verdad esencial, mientras que el proteccionista gruñe desde su rincón".

Sin embargo, los librecambistas, añade Keynes, sobrevaloran la ventaja social del abaratamiento del mercado. Los proteccionistas, en cambio utilizan a menudo malos argumentos económicos pero tienen una percepción más fina de los complejos equilibrios de una economía. Keynes atribuye también un aspecto idealista al proteccionismo : la preservación de aquello que vale la pena y que no tiene por qué ser una especialización productiva monótona y repetitiva.

12. La confrontación de los intereses de consumidores y productores no constituye un argumento claro o sólido. Los ciudadanos no son exclusivamente una u otra cosa. La mayoría son ambas a la vez. Y suponiendo que se aluda a empresas y resto de la sociedad, es muy discutible que pueda afirmarse sin más que la protección beneficia a las primeras a costa del resto. Por ejemplo, Bartlett (1984) en un artículo antiproteccionista, donde se baraja la argumentación anterior, señala la formación de un lobby en Estados Unidos donde precisamente se unen trabajadores y empresarios y no solo estos últimos. Es la Labor-Industry Coalition for International

Trade (LICIT) de la que forman parte : Bethlehem Steel, Corning Glass Works, The BF Goodrich Co., Ingersoll Rand Co., St. Joe Minerals Co., W.R. Grace & Co., Westinghouse Electric Corp., Weyerhaeuser Co., the Amalgamated Clothing & Textile Workers Union, the Communications Workers of America, the International Union of Electrical Radio and Machine Workers, the International Brotherhood of Electrical Workers, the American Flint Glass Workers Union, the Industrial Union Department, AFL-CIO, the International Ladies Garment Workers Union, the United Paperworkers International Union, the United Rubberworkers of America, y the United Steelworkers of America. Aparecen más nombres de organizaciones sindicales que de empresas.

13. Keynes, efectivamente, plantea su defensa del proteccionismo pensando en el conjunto de la economía nacional. El principio de partida es la conveniencia de mantener cierto grado de aislamiento, una cámara de aire entre la economía interna y el mundo exterior que dé eficacia a las medidas interventoras del gobierno. No obstante, también comenta la conveniencia de adoptar medidas selectivas y puntuales aplicables a actividades determinadas. Por ejemplo, recomienda continuar con la protección del Reino Unido a su industria automovilística (Keynes, 1972, 1932) por tratarse de una actividad nueva en plena expansión técnica y de demanda, que se adapta, además, a la alta cualificación laboral de los británicos. Como podemos ver, es el mismo razonamiento que hoy se usa casi unánimemente en los países más industrializados para defender la protección a las actividades de alta tecnología.
14. Aquellos argumentos que aducen la debilidad de los gobiernos con relación a los grupos de interés para desaconsejar las políticas selectivas de promoción industrial suelen pasar por alto que la alegada debilidad cuenta también a la hora de defender el librecambio.
15. Giersch, como buen liberal que es, precisa que la reciprocidad no es económicamente necesaria. La liberalización unilateral tiene, según él, pleno sentido económico pero parece imposible aplicarla por razones políticas.

16. Gerald y Victoria Curzon no son, ni mucho menos, los únicos proponentes de la formación de un área de libre comercio entre los países industrializados. Richard Cooper (1983) formula una idea parecida, pero sin especificar países y limitándola a los productos industriales. De todas formas es evidente que también piensa en los países más desarrollados. Sin embargo, Cooper cae en cierta insistencia cuando, previamente ha identificado como causa fundamental de las tendencias proteccionistas, no el fallo en el principio de reciprocidad como los Curzon, sino la demanda de las democracias modernas al estado para que intervenga en las condiciones económicas y en el mantenimiento del bienestar económico. Demandas, en definitiva, de políticas económicas interventoras selectivas.
  
17. Lindbeck incluye entre dichos mecanismos los tipos de cambio flexibles y mercados de capital más perfectos. Ambos han provocado considerable inestabilidad internacional en años posteriores al que Lindbeck escribía su artículo.

#### NOTAS. APENDICE.

1. La selección es de Gerald M.Meier (1973).
  
2. En el capítulo 21 del libro editado por Cline (1983) se puede leer un panel de discusión donde tanto Jagdish Bhagwati como Richard Cooper advierten de los peligros de los subsidios. Solamente Max Corden se mantiene en su ya largamente afirmada posición de recomendar los subsidios con preferencia a los aranceles o las limitaciones cuantitativas, tal como sostiene la ortodoxia vigente sobre comercio exterior.
  
3. Sobre los objetivos y problemas de la VIII Ronda puede verse el artículo de Granell (1985).

NOTAS. CAPITULO 5.

1. En Estados Unidos suele decirse con cierto humor amargo que las probadas virtudes del sistema de gestión empresarial japonés se deben a que en Japón no existen "Schools of Business Administration". La misma idea podría extenderse a la política económica practicada en Japón, en cuya elaboración no parecen haber contado mucho los principios de la teoría ortodoxa. O, por lo menos podría decirse que se hace una interpretación y utilización atípica de la teoría. Arthur Knight (1981) cuenta una anécdota ilustrativa a este respecto. Cuando un visitante preguntó por las razones del éxito del crecimiento japonés tras la II Guerra Mundial, le contestaron : "At the end of the war, most of our good economists were Marxists. They could not be consulted about reconstruction. So we had to make do with commonsense and the advice of engineers and administrators."
  
- 1b. Felix Rohatyn es un experto en finanzas vinculado a la firma neoyorkina "Lazard Frères", que adquirió gran prestigio como arquitecto del plan financiero que evitó la bancarrota de la ciudad de Nueva York en 1975.
  
2. En su empeño por hacer confluír fuerzas económicas, políticas, sociales en un gran proyecto nacional Rohatyn (1983) llega a pensar en un gobierno de coalición de demócratas y republicanos.
  
3. La primera y originaria Reconstruction Finance Corporation fue establecida por Herbert Hoover en 1931, en los peores momentos de la Gran Depresión, con la finalidad de proporcionar ayuda financiera a empresas a punto de sucumbir.
  
4. Con ese cinismo, inocente e inquietante, típico de la visión estadounidense del mundo externo, Business Week reivindica el espíritu de "America" (como en Estados Unidos suele denominarse al país) del Yankee trader, el comerciante pragmático que no mezcla sus negocios con cuestiones morales y políticas.

5. Según señala el propio Jarboe el conflicto teórico entre industrialistas y "reasignacionistas" parece haber quedado muy amortiguado tras el informe publicado en 1984 por el Industrial Policy Study Group, del Center for National Policy de Washington, presidido por Felix Rohatyn, Lane Kirkland de AFL-CIO y por Irving Shapiro ex-director general de Du Pont. En este informe lo que se propone es impulsar la modernización de las industrias existentes (incluido acero, textiles y confección) por medio de la renovación tecnológica, de forma que recuperen su ventaja competitiva, y al mismo tiempo preparar el terreno para el éxito en el mercado de las actividades nuevas (fibra óptica, telecomunicaciones, ordenadores, etc.). El grupo recomienda especialmente aumentar la ayuda gubernamental en investigación y desarrollo específicamente industrial.
  
6. Burton es un liberal, un neoclásico, y corrobora lo que se ha dicho anteriormente de que los economistas de esta corriente tienden a minimizar la existencia de episodios bruscos en el proceso histórico de desarrollo; La brusquedad no se conjuga bien con la aproximación marginalista en economía. Así Burton prefiere referirse en un tono "neutro" a la evolución económica, sin reconocer la importancia específica de la actual revolución tecnológica.
  
7. Las posturas que adoptan como objetivo prioritario la competitividad internacional suelen enfatizar la necesidad de promocionar las industrias innovadoras y de alta tecnología. En cambio, el objetivo del pleno empleo exige, al parecer de la mayoría de expertos, el mantenimiento de la industria básica y madura en general. Este hecho queda muy bien expresado en el informe elaborado para el Congreso estadounidense por el Subcommittee on Economic Stabilization (1983). Dicho informe, que señala el pleno empleo como objetivo básico de la política industrial, recomienda no abandonar la industria madura por la razón anterior y por razones de calidad de vida también. Las actividades de alta tecnología generan poco empleo y de calidad discutible, con salarios concentrados en los dos extremos, o muy altos (técnicos superiores) o muy bajos (mano de obra de montaje). Se señala que los empleos en sectores de alta tecnología crecerán un 45 % entre 1980 y 1990 pero sólo supondrán el 7 % del total de nuevos empleos. Se cita un estudio del Bureau of Labour Statistics

según el cual el 35 % de los nuevos empleos entre 1980 y 1990 se concentrarán en 20 tipos de actividades, ninguna de las cuales tiene que ver con alta tecnología.

8. En una frase reveladora Chalmers Johnson (1984, p.23) dice textualmente : "Protectionism does not work. Industrial policy is the specific antidote for it", donde se reconoce implícitamente la relación de equivalencia entre ambas cosas en cuanto a sus efectos.
9. Hayek es quien mejor ha argumentado esta idea a lo largo de sus escritos. Las posibilidades de acción abiertas a los hombres son, en principio, prácticamente infinitas. En una sociedad totalmente descentralizada la iniciativa de los individuos hará que se exploren un gran número de nuevas actividades, garantizando así que, finalmente, la sociedad adopta las mejores líneas de progreso dentro de todas las posibles. Cuando se limita la exploración de nuevas soluciones, como ocurre en el caso de economías centralizadas o planificadas, en donde prácticamente desaparecen la multitud de procesos de prueba y error, es muy probable que la sociedad siga líneas de evolución no óptimas. La analogía con los mecanismos de evolución biológica está muy clara.
10. Véase A. Shonfield (1981). Shonfield hace notar que no es un ambiente o entorno de competencia pura el más favorable para la innovación y menciona a Schumpeter como uno de los primeros economistas en considerar seriamente este tema. El crecimiento económico requiere, según Shonfield e inspirándose en Schumpeter, la rutinización de las innovaciones; lo cual, a su vez, supone la negación de las reglas que gobiernan el modelo de competencia perfecta.
11. Ambos son frecuentemente citados en este trabajo por lo innovador y sanamente irreverente con la teoría económica tradicional (pero sin cortar el cordón umbilical con ella) que resulta su estilo de análisis, cargado de sentido de la realidad (de la realidad americana claro!)
12. El MITI tiene gran variedad de funciones y de gran transcendencia. Tiene la responsabilidad de modelar la estructura industrial y realizar los

ajustes necesarios cuando se producen dislocaciones industriales. Debe guiar el desarrollo de industrias específicas así como la producción y distribución de sus productos. Se ocupa de dirigir el comercio exterior japonés y las relaciones comerciales con otros países, asegurando un suministro adecuado de energía y materias primas a la industria. Administra áreas particulares como la política hacia las pequeñas empresas, las patentes y el desarrollo regional. Su estructura organizativa comprende cuatro divisiones "horizontales" : Política Industrial, Política de Comercio Internacional, Administración del Comercio Internacional, Localización Industrial y Protección del Medio Ambiente. Y tres divisiones "verticales" : Industrias Básicas, Industrias de Maquinaria e Información y Productos de Consumo. La dimensión territorial se articula por la existencia de nueve oficinas regionales.

13. Citando fuentes japonesas, Saxonhouse señala que en 1977 y 1978 los subsidios directos percibidos por trece sectores principales manufactureros del Japón eran menores al 0.1 % del valor de su valor añadido en doce de los casos estudiados y mayores sólo en uno. Este último sector era la industria alimentaria que recibió subsidios por un montante equivalente al 0.6 % de su valor añadido. Los subsidios a las actividades agrícolas eran mucho mayores, alcanzando el 12.3 % del valor añadido del sector. No da indicación de los niveles de subsidios correspondientes a otros países en términos comparables.

En cuanto a la ayuda pública a la investigación, sólo el 1.9 % de la I+D llevada a cabo por el sector privado tenía financiación gubernamental en Japón a finales de los setenta. La cifra correspondiente a Alemania Occidental es del 15.8 %, Francia el 25.3 %, el Reino Unido el 30.9 % y Estados Unidos el 35.3 %.

14. En McKenna (1984) puede encontrarse un interesante estudio de las diferentes fases y objetivos de la I+D y su relación con la creación de nuevos productos.
15. Aunque el trabajo de Krugman se centra en los efectos del 'targeting' exterior sobre la economía estadounidense, sus razonamientos y análisis son generalizables.

16. Krugman cita en su trabajo a Spencer y Brander (1983) y Brander y Spencer (1984). Sin embargo, el propio Krugman ha seguido realizando aportaciones teóricas sobre el tema (Krugman, 1984 b). La política industrial en caso de oligopolio internacional está recibiendo mucha atención en los últimos tiempos. Casi se podría decir que es el tema teórico de moda en relación con el comercio internacional. Otras aportaciones son Dixit (1984), Dixit y Kyle (1985) y Venables y Smith (1986).
17. A todo esto Krugman añade que la línea de chips en donde Japón más esfuerzos ha empleado es en los RAM, precisamente los que menos conocimientos susceptibles de apropiación en el ámbito nacional generan por ser los más estándar. Razón de más, según el autor, para no temer al 'targeting' japonés.
18. Jagdish Bhagwati (1985) publicó un artículo titulado : "Protectionism : Old Wine in New Bottles" en alusión a la ofensiva teórica neoproteccionista. Al invertir el sentido del título quiero resaltar que la vieja polémica sobre intervención y mercado está dando entrada a importantes temas y argumentos que pueden considerarse nuevos realmente.
19. En la polémica en torno al "cálculo económico racional" intervinieron, además de Hayek y Lange, von Mises, Lord Robbins, Pigov y F. Taylor. Su inspirador, aunque ajeno a ella, fue E. Barone con un artículo publicado originalmente en italiano en 1908 y finalmente en inglés en 1935 con el título : "The Ministry of Production in the Collectivist State".
20. Para un tratamiento detallado del tema véase Kent Jones (1985).
21. Se suelen citar como aportaciones representativas de la escuela de Chicago a G. Stigler (1971) y R. Posner (1974) especialmente.
22. Esto es lo que H. Giersch denomina "política industrial negativa".
23. El número 3 del volumen 1, otoño 1985 de la revista Oxford Review of Economic Policy está dedicado al tema de la economía y la política industrial.

24. Recientemente la literatura sobre 'contestable markets' encabezada por Baumol (1982) trata de demostrar la posibilidad de que se alcancen resultados competitivos en actividades con estructura de mercado monopolista u oligopolista. Dicha teoría distingue entre costes fijos y costes a fondo perdido (sunken costs). Las economías de escala pueden exigir una gran inversión inicial, pero ello no será suficiente para disuadir a potenciales competidores si no existen 'sunken costs', es decir, si los costes de la inversión son recuperables en caso de que la empresa decida abandonar esa actividad para dedicarse a otra. Un mercado en que los 'sunken costs' son nulos es un 'contestable market' y el reducido número de empresas que forman parte de él serán disciplinadas, es decir, no podrán usar su poder de mercado, por la posibilidad siempre presente de que se produzca la entrada de nuevas empresas. Son empresas interesadas en entrar en el mercado para aprovechar los altos beneficios, pero dispuestas a salir inmediatamente antes de que caigan los precios (Vickers, 1985) (Como de costumbre he optado por no traducir aquellas expresiones inglesas que todavía no tienen un equivalente suficientemente aceptado en castellano).

25. John Zysman (1977) se ha ocupado de las relaciones entre estructura institucional y política económica. Observa que la estructura institucional se viene desarrollando históricamente y a corto plazo está dada. Dicha estructura condiciona el tipo de respuesta que el gobierno da a los problemas :

"The institutional structure of the economy can thus be taken as a mediating variable that patterns government responses to both domestic and international economic pressures. ... a nation's international economic policy must be seen as a function of the structure of its domestic economy" (p.191).

Zysman estima que la estructura económica institucional (p.e. el tipo de relaciones entre empresas y estado) genera continuidades en la política económica cualquiera que sea el signo político del gobierno en el poder en cada momento dado.

26. Numerosos autores comparten la opinión de que cualquier disciplina, aunque se considere científica, incorpora los presupuestos culturales de

la sociedad en que se desarrolla. La economía no escapa a la norma y, como disciplina social, se ajusta a ella más que cualquier otra. Para un estudio interesante del tema puede verse Johan Galtung (1985). Galtung mantiene que la economía, en cuanto a conocimiento, está vinculada a la cosmología social del "Homo Occidentalis" y sólo percibe aquellos fenómenos que puede interpretar con las variables y axiomas con los que está constituida. Aquellos fenómenos que no encajan en su cosmología social, o no serán percibidos o se les negará importancia.

27. Para algunos autores la política industrial no es mucho más que una forma de corrupción política. Según Burton (1983, p.61) el gran aumento de las medidas de política industrial desde la II Guerra Mundial es el resultado de la interacción entre gobiernos buscadores de votos (vote-seeking) y grupos industriales buscadores de renta (rent-seeking). Pero otros autores van mucho más lejos. Melvin Kraus (1984) califica de 'fashionable fascism' a la nueva política industrial promovida en Estados Unidos por expertos como Thurow, Rohatyn y Reich. Afirma que se está intentando volver al concepto original de estado corporativista representado por Mussolini, que ya en los años 30 fue imitado en parte por el New Deal.
28. Al aplicar a políticos y burócratas el principio formal del comportamiento racional individual se dota a la teoría de la elección pública con las mismas ventajas e inconvenientes que tiene la teoría económica ortodoxa, parece lógica pero resulta excesivamente simplificadora. Las críticas que se hacen al principio del "Homo Oeconomicus" sirven igual para la teoría de la elección pública.
29. Para un tratamiento desde el punto de vista conservador, de las condiciones que deberían reunir las medidas de política económica, véase Banks y Tumlr (1986). También Charles Rowley (1982) se ocupa de los criterios de la política industrial desde los presupuestos de la teoría de la elección pública.
30. Sin realizar una crítica expresa de la teoría de la elección pública, John Zysman (1983, p.291 y s.) puntualiza algunos aspectos esenciales de la noción de coalición o grupo de interés; lo que sirve para mostrar

indirectamente , lo debilmente construídos que están dichos conceptos en la anterior teoría.

31. El libro de Zysman es una valiosa contribución al estudio de las relaciones entre la estructura política y administrativa del estado, entre otras cosas, y la capacidad del gobierno para construir una estrategia de ajuste industrial a largo plazo y asimismo movilizar los recursos económicos necesarios para implementarla. Otro trabajo importante relacionando estructuras políticas internas y políticas económicas exteriores es el de Katzenstein (1978).

BIBLIOGRAFIA CITADA

BIBLIOGRAFIA CITADA

- ABERNATHY, W.J., CLARK, K.B. y KANTROW, A.H. (1981), "The new industrial competition", Harvard Business Review, Sept.Oct.
- ADAMS, G.F. y KLEIN, L.R.(eds.)(1983), Industrial Policies for Growth and Competitiveness, Lexington, Massachusetts : Lexington Books.
- AGLIETTA, M. (1982), "La crisis : ¿un desafío para los economistas?", Mientras Tanto, número 13, noviembre.
- AGLIETTA, M. et al.(1981), Rupturas de un sistema económico, Madrid : Blume
- AKAMATSU, K. (1961), "A Theory of Unbalanced Growth in the World Economy", Weltwirtschaftliches Archiv, 86 (2).
- ANELL, L. (1981), Recession, The Western Economies and the Changing World Order, New York : St.Martin's Press.
- ARROW, K.J. (1962), "The Economics Implications of Learning by Doing", The Review of Economic Studies, volumen 29.
- BALASSA, B. (1984 a), "Tendencias en el comercio internacional de bienes manufacturados y cambio estructural en los países industrializados", Información Comercial Española, enero.
- BALASSA, B. (1984 b), "Consecuencias económicas de las políticas sociales en los países industriales", Información Comercial Española, noviembre, número 615.
- BALASSA, B. y BALASSA, C. (1984), "Industrial Protection in the Developed Countries", The World Economy, 7 (2), junio.
- BANDT, J.de (1982), "Les filières de production : mythe ou réalité ?", Economie et PME, número 3, diciembre.
- BANDT, J.de (1983), "Pour une approche systémique", Les Cahiers Français, número 212, julio-septiembre.
- BANKS, G. y TUMLIR, J. (1986), "The Political Problem of Adjustment", The World Economy, 9 (2), junio.
- BARTLETT, B. (1984), "Trade Policy and the Dangers of Protectionism", en JOHNSON, Ch.(ed.), The Industrial Policy Debate, San Francisco : ICS Press.
- BAUMOL, W. (1982), "Contestable Markets : an uprising in the theory of Industry Structure", American Economic Review, 72 (1).

- BÉNARD, A. (1984), "Una Europa abierta al mundo", Revista del Instituto de Estudios Económicos, número 3.
- BERGSTEN, C.F. y CLINE, W.R. (1983), "Conclusion and Policy Implications" en CLINE, W.R.(ed.), Trade Policy in the 1980's, Cambridge : MIT Press.
- BHAGWATI, J.N. (1983), "Toward a Policy Synthesis : Panel Discussion" en CLINE, W.R.(ed.), Trade Policy in the 1980's, Cambridge : MIT Press.
- BHAGWATI, J.N. (1985), "Protectionism : Old Wine in New Bottles", Journal of Policy Modeling, 7 (1), primavera.
- BHAGWATI, J.N., BRECHER, R.A. y SRINIVASAN, T.N. (1984), "DUP Activities an Economic Theory", European Economic Review, 24 (3), abril.
- BIENEFELD, M.A. (1981), "Interpreting Excess Capacity" en STRANGE, S. y TOOZE, R.(eds.), The International Politics of Surplus Capacity: Competition for Market Shares in the World Recession, London and Winchester, Mass. : Allen & Unwin.
- BLANCHARD, DORNBUSCH, DREZE, GIERSCH, LAYARD y MONTI (1985), "Empleo y crecimiento en Europa : Un doble enfoque" (I) y (II), Boletín Económico del ICE, Números 2005 y 2006, octubre.
- BLAUG, M. (1980), The methodology of economics, Cambridge : Cambridge University Press.
- BOLLINO, C.A. (1983), "Industrial Policy : A review of European Approaches" en ADAMS, G.F. y KLEIN, L.R.(eds.), Industrial Policies for Growth and Competitiveness, Lexington, Massachusetts : Lexington Books.
- BOWLES, S., GORDON, D.M. y WEISSKOPF, E. (1984), Beyond the Waste Land, New York : Anchor Books.
- BOYER, R. y PETIT, P. (1981), "Employment and productivity in the EEC" Cambridge Journal of Economics, 5 (1).
- BRANDER, J.A. y SPENCER, B.J. (1984), "Protección arancelaria y competencia imperfecta", Cuadernos Económicos del ICE, número 2.
- BUCHANAN, J.M. (1984), "Búsqueda de rentas y búsqueda de beneficios" en BUCHANAN, J.M., McCORMICK, R.E. y TOLLISON, R.D., El análisis económico de lo político, Madrid : Instituto de Estudios Económicos.
- BUCHANAN, J.M., McCORMICK, R.E. y TOLLISON, R.D. (1984), El análisis económico de lo político, Madrid : Instituto de Estudios Económicos.
- BURTON, J. (1983), Picking Losers ...? The political economy of industrial policy, Hobart Paper, número 99, London : Institute of Economic Affairs.

- BUSINESS WEEK (1980), The Reindustrialization of America, número especial, 30 de junio.
- LES CAHIERS FRANÇAIS (1981), "Géostratégie et économie mondiales 1 : zones d'affrontement", número 199-200, enero-abril;  
"Géostratégie et économie mondiales 2 : traités et négociations" número 201, mayo-julio.
- CAIRNCROSS, F. (1981), Changing Perceptions of Economic Policy, London and New York : Methuen.
- CAMBRIDGE ECONOMIC POLICY GROUP (CEPG), (1980), "World Trade and Finance : prospects for the 1980's", Cambridge Economic Policy Review, 6 (3).
- CAMPS, M. y DIEBOLD, W.Jr. (1983), The New Multilateralism, New York : Council on Foreign Relations.
- CARTER, Ch. (1981), "Introduction" en CARTER, Ch.(ed.), Industrial Policy and Innovation, London : Heinemann.
- CASTELLS, M. (1986), High Technology, Economic Policies and World Development, BRIE Working Paper, Berkeley : University of California, Mayo.
- CAVES, R.E. (1985), "Commercio internazionale e organizzazione industriale : problemi risolti e questioni aperte", L'Industria, abril-junio.
- CENTRE D'ETUDES PROSPECTIVES ET D'INFORMATIONS INTERNATIONALES (1982), (CEPII "Les années 80 : quelles perspectives pour l'industrie américaine et les investissements internationaux", Economie Prospective Internationale, número 12, Paris : La Documentation Française.
- CENTRE D'ETUDES PROSPECTIVES ET D'INFORMATIONS INTERNATIONALES (1983), (CEPII "Dualité, change et contraintes extérieures dans cinq économies dominantes. Le projet Sachem-Ouest", Economie Prospective Internationale, número 13-14, Paris : La Documentation Française.
- CEPG (véase Cambridge Economic Policy Group)
- CEPII (véase Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales)
- CHAKRABARTI, A.K., FEINMAN, S. y FUENTIWI, W. (1982), "The Cross-national comparison of patterns of industrial innovations", Columbia Journal of World Business, 17 (3).
- CHEVALIER, J.M. (1984), "Estrategias de industrialización", Revista del Instituto de Estudios Económicos, número 1.
- CLINE, W.R.(ed.) (1983), Trade Policy in the 1980's, Cambridge: MIT Press.

- COHEN, S.S. y ZYSMAN, J. (1983), "Double or nothing. Open trade and competitive industry", Foreign Affairs, 61 (5).
- COHEN, S.S. y ZYSMAN, J. (1986), "Countertrade, Offsets, Barter and Buybacks", California Management Review, 28 (2), invierno.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1979), Changes in the Sectorial Structures of the European Communities since the Oil Crisis, 1973-1978, European Economy, CEE, Bruselas, julio.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1982), La competitivité des industries de la Communauté, Luxemburg.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1983), "The Europe - United States-Japan trade controversy", European File, número 9, mayo.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1984), "An industrial strategy for Europe", European File, número 11.
- COMMISSION (véase Comisión).
- COOPER, R.N. (1983), "Toward a Policy Synthesis : Panel Discussion" en CLINE, W.R.(ed.), Trade Policy in the 1980's, Cambridge : MIT Press.
- CORDEN, W.M. (1978, 1974), Política Comercial y Bienestar Económico, Madrid : Ediciones ICE.
- CORDEN, W.M. (1983), "Toward a Policy Synthesis : Panel Discussion" en CLINE, W.R.(ed.), Trade Policy in the 1980's, Cambridge : MIT Press.
- COSTA, A.M. (1985), "Multilateralism under Threat : Causes, Impact and the Policy Debate on Government Intervention on Trade", Journal of Policy Modeling, 7 (1), primavera.
- COTTA, A. (1976), Journées d'études sur les perspectives de la localisation internationale des activités industrielles. Exposés et allocutions, Etudes de politique industrielle, Paris : La Documentation Française.
- COX, R.W. (1973), The anatomy of influence, New Haven : Yale Univ.Press.
- CRIPPS, F. y GODLEY, W. (1978), "Control of imports as a means to full employment and the expansion of world trade", Cambridge Journal of Economics, 2 (3), septiembre.
- \* CROUCH, C. (1983), " Corporative Industrial Relations and the Welfare State" en BARRY JONES, R.J.(ed.), Perspectives on Political Economy, London : F. Ponter.
- CURZON, G. y CURZON, V. (1973), "GATT : Traders' Club" en COX, R.W. y JACOBSON, H.K., The anatomy of Influence, New Haven : Yale University Press.
- \* CRIPPS, F. y WARD, T. (1983), "Government Policies, European Recession and Problems of Recovery", Cambridge Journal of Economics, Marzo.

- CURZON, G. y CURZON, V. (1986), "Defusing Conflict between Traders and Non-traders", The World Economy, 9 (1), marzo.
- DELL, E. (1986), "Of Free Trade and Reciprocity", The World Economy, 9 (2)
- DESTANNE DE BERNIS, G. (1981), "Las firmas transnacionales y la crisis" en VV.AA., Rupturas de un sistema económico, Madrid : Blume.
- DIEBOLD, W.Jr. (1980), Industrial Policy as an International Issue, New York : MacGraw Hill Book Company.
- DIEBOLD, W.Jr. (1981), "American Views and Choices" en STRANGE, S. y TOOZE, R.(eds.), The International Politics of Surplus Capacity Competition for Market Shares in the World Recession, London and Winchester, Mass. : Allen & Unwin.
- DIXIT, A. (1984), "International Trade Policy for Oligopolistic industries" Economic Journal, supplement to vol. 94.
- DIXIT, A.K. y KYLE, A.S. (1985), "The Use of Protection and Subsidies for Entry Promotion and Deterrence", American Economic Review, 75 (1), marzo.
- DOCKES, O. y ROSIER, B. (1981), "Crisis y transformación del capitalismo" en AGLIETTA, AMIN, ATTALI y otros, Rupturas de un sistema económico, Madrid : Blume.
- DONGES, J.B. (1984), "El orden comercial internacional en la encrucijada", Revista del Instituto de Estudios Económicos, número 3.
- DUNNING, J.H. (1983), "Market Power of the Firm and International Transfer of Technology", International Journal of Industrial Organization, 1 (4).
- DUNNING, J.H. (1984), "La organización de la interdependencia económica internacional : una visión histórica", Información Comercial Española, enero.
- EADS, G.C. (1981), "The Political Experience in Allocating Investment : Lessons from the U.S. and elsewhere" en WACHTER, M.L. y WACHTER, S.M.(eds.), Towards a New USA Industrial Policy ?, Philadelphia : University of Pennsylvania Press.
- The ECONOMIST (1986), "Survey on High Technology", 23 de agosto.
- The ECONOMIST (1986), "Countertrade comes out of the closet", 20 diciembre.
- The ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (1984, 1983), "Actitudes nacionales ante el proteccionismo", Revista del Instituto de Estudios Económicos, número 3.
- ELIASSON, G. (1984), "The Micro-Foundations of Industrial Policies" en JACQUEMIN, A.(ed.), European Industry : Public Policy and Corporate Strategy, Oxford : Clarendon Press.

- ETHIER, W. (1979), "Internationally Decreasing Costs and World Trade", Journal of International Economics, 9 (1), febrero.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (1982), International Financial Statistics, Supplement on Trade Statistics.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (1984), International Financial Statistics, Supplement on Output Statistics.
- FORSTNER, H. (1984), "The Changing Pattern of International Trade in Manufactures : A Logit Analysis", Weltwirtschaftliches Archiv, 120 (1).
- FUCHS, V. (1981), "Economic Growth and the Rise of Service Employment" en GIERSCHE, H.(ed.), Towards an explanation of economic growth : Symposium 1980, Tübingen : J.C.B. Mohr.
- GALTUNG, J. (1985), "On the dialectic between crisis and crisis perception" en MUSTO, S.A. y PINKELE, C.F.(eds.), Europe at the Crossroads : Agendas of the Crisis, New York : Praeger Publishers.
- GEROSKI, P.A. y JACQUEMIN, A. (1985), "Industrial Change, barriers to mobility, and European industrial policy", Economic Policy, Número 1, noviembre.
- GIERSCHE, H.(ed.) (1974), The International Division of Labour. Problems and Perspectives : International Symposium, Tübingen : Mohr.
- GIERSCHE, H.(ed.) (1981), Towards an explanation of economic growth : Symposium 1980, Tübingen : J.C.B. Mohr.
- GIERSCHE, H. (1985), "Perspectives on the World Economy", Weltwirtschaftliches Archiv, 121 (3).
- GORDON, D.M., EDWARDS, R. y REICH, M. (1982), Segmented Work, divided workers : The historical transformation of labor on the United States, New York : Cambridge Univ.Press.
- GRAHL, J. (1984), "La reestructuración industrial en la Europa occidental" Debats, número 8, junio.
- GRANELL, F. (1984), La exportación y los mercados internacionales, Barcelona : Hispano-Europea, 4ª ed.
- GRANELL, F. (1985), "El GATT ante la VIII Ronda de negociaciones", Información Comercial Española, números 624-625, agosto-septiembre.
- GRAY, H.P. (1982), "The case against general import restrictions : another perspective", Bulletin of Economic Research, 34 (1), mayo.
- GREEN, R.T. (1982), "Changing National Concentrations of High Technology Exports, 1974-1979 : An Update", Columbia Journal of World Business, 17 (3), otoño.

- GRESI (véase Groupe de Réflexion sur les stratégies industrielles).
- GRIFFIN, K. y GURLEY, J. (1985), "Radical Analyses of Imperialism, The Third World, and the Transition to Socialism : A Survey Article" Journal of Economic Literature, 23 (3), septiembre.
- GRJEBINE, A. (1980), La nouvelle économie internationale, Paris : P.U.F.
- GROUCHY, A.G. (1984), "Uncertainty, Indicative Planning, and Industrial Policy", Journal of Economic Issues, 18 (1), marzo.
- GROUPE DE REFLEXION SUR LES STRATEGIES INDUSTRIELLES (1976), La Division Internationale du Travail, 2 vols., Paris : La Documentation Française.
- GRUBEL, H.G. (1981), International Economics, Homewood, Illinois : Irwin.
- GRUBEL, H.G. y LLOYD, P.J. (1975), Intra-industry Trade, London :McMillan.
- HAGER, W. (1982 a), "Industrial Policy, Trade Policy and European Social Democracy" en PINDER, J.(ed.), National Industrial Strategies and the World Economy, Kent : Croom-Helm.
- HAGER, W. (1982 b), "Protectionism and Autonomy : How to preserve free-trade in Europe", International Affairs, 58 (3), verano.
- HAGER, W. (1982 c), "Little Europe, Wider Europe and Western Economic Cooperation", Journal of Common Market Studies, 21 (1-2).
- HAGER, W. (1985), "Fortress Europe : A Model ? en MUSTO, S.A. y PINKELE (eds.), Europe at the Crossroads : Agendas of the crisis, New York : Praeger Publishers.
- HELLEINER, G.K.(ed.) (1982), For Good or Evil. Economic Theory and North-South Negotiations, Univ. of Toronto Press.
- HESSE, H. (1974), "Hypotheses for the Explanation of Trade between Industrial Countries, 1953-1970" en GIERSH, H., The International Division of Labour : Problems and Perspectives, Tubingen : Mohr.
- HESSELMAN, L. (1983), "Trends in European Industrial Intervention" Cambridge Journal of Economics, 4 (2), junio.
- HINDLEY, B. (1984), "Empty Economics in the Case for Industrial Policy" The World Economy, 7 (3), septiembre.
- HIRSCH, S. (1975), "The Product-Cycle Model of International Trade. A Multi-Country Cross-Section Analysis", Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 37 (4), noviembre.
- HOOVER, E.M. (1948), The Location of Economic Activity, New York : McGraw-Hill.

- HUFBAUER, G.C; y CHILAS, J.G. (1974), "Specialization by Industrial Countries : Extent and Consequences" en GIERSCH, H.(ed.), The International Division of Labour. Problems and Perspectives International Symposium, Tubingen : Mohr.
- HYMER, S.H. (1982), La compañía multinacional. Un enfoque radical, Madrid : Blume.
- JACQUEMIN, A.(ed.)(1984), European Industry : Public Policy and Corporate Strategy, Oxford : Clarendon Press.
- JACQUEMIN, A. (1984), "Introduction : Which Policy for Industry" en JACQUEMIN, A.(ed.), European Industry : Public Policy and Corporate Strategy, Oxford : Clarendon Press.
- JARBOE, K.P. (1985), "A Reader's Guide to the Industrial Policy Debate", California Management Review, 27 (4), verano.
- JOHNSON Ch.(ed.) (1984), The Industrial Policy Debate, S.Francisco, Calif.: ICS Press.
- JOHNSON Ch. (1984), "The Industrial Policy Debate Re-examined", California Management Review, 27 (1), otoño.
- JOHNSON Ch. (1984), "Introduction : The idea of industrial policy" en JOHNSON, Ch.(ed.), The Industrial Policy Debate, S.Francisco: ICS Press.
- JONES, D.T. (1981), "Catching up with Our Competitors : The Role of Industrial Policy" en CARTER, Ch.(ed.), Industrial Policy and Innovation, London : Heinemann.
- JONES, K. (1985), "Trade in Steel : Another Turn in the Protectionist Spiral" , The World Economy, 8 (9), diciembre.
- KAHLER, M. (1985), "European Protectionism in Theory and Practice", World Politics, 37 (4), julio.
- KATZENSTEIN, P.(ed.) (1978), Between Power and Plenty : Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, Madison : University of Wisconsin Press.
- KEOHANE, R.O. (1982), "The demand for international regimes", International Organization, 36 (2), primavera.
- KEOHANE, R.O. (1984), After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton : Princeton University Press.
- KEYNES, J.M. (1972, 1931), "Mitigation by Tariff" en Collected Writings of J.M.Keynes, Volumen IX, Essays in Persuasion, London : Macmillan.
- KEYNES, J.M. (1972, 1932), "Pros and cons of tariffs" publicado en The Lisener el 30 de noviembre, en Collected Writings of J.M.Keynes, volumen XXI, London : Macmillan.

- KEYNES, J.M. (1982, 1933), "National Self-Sufficiency" en Collected Writings of J.M. Keynes, volumen XXI, London y New York : Macmillan - Cambridge Univ. Press.
- KEYNES, J.M. (1970, 1936), Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, México : Fondo de Cultura Económica.
- KINDLEBERGER, Ch.P. (1978), "The Aging Economy", Weltwirtschaftliches Archiv, 114 (3).
- KINDLEBARGER, Ch.P. (1981), "Dominance and Leadership in the International Economy : Exploitation, Public Goods and Free Riders", International Studies Quarterly, 25 (2), junio.
- KIRKLAND, L. (1981), "Labor's view of reindustrializing America" en WACHTER, M.L. y WACHTER, S.M.(eds.), Towards a New USA Industrial Policy ?, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- KLEIN, L.R. (1981), "International Aspects of Industrial Policy" en WACHTER, M.L. y WACHTER, S.M.(eds.), Towards a New USA Industrial Policy ?, Philadelphia : University of Pennsylvania Press.
- KNIGHT, A. (1981), "Industrial Policy" en CAIRNCROSS, F.(ed.), Changing Perceptions of Economic Policy, London and New York : Methuen.
- KOJIMA, K. (1970), "Towards a Theory of Agreed Specialisation : The Economics of Integration" en Induction, Growth and Trade, Essays in Honour of Sir Roy Harrod, Oxford.
- KRAUSS, M. (1984), "'Europeanizing' the U.S. Economy" en JOHNSON, Ch., The Industrial Policy Debate, San Francisco : ICS Press.
- KREININ, M.E. (1975), International Economics : A Policy Approach, New York : Harcourt Bruce Jovanovich, Inc.
- KREININ, M.E. (1985), "United States Trade and Possible Restrictions in High-Technology Products", Journal of Policy Modeling, 7 (1), primavera.
- KRUGMAN, P. (1983), "New Theories of Trade among Industrial Countries", American Economic Review, 73 (2), mayo.
- KRUGMAN, P. (1984 a), "The U.S. Response to Foreign Industrial Targeting", Brookings Papers on Economic Activity, número 1.
- KRUGMAN, P. (1984 b), "La protección de las importaciones como fomento de las exportaciones : competencia internacional en presencia de oligopolio y economías de escala", Cuadernos Económicos del ICE, número 2.
- KRUGMAN, P. (1984 c), "Economías de escala, diferenciación de productos y patrón de comercio", Cuadernos Económicos del ICE, número 2.

- KUTTNER, R. (1984), The Economic Illusion (False Choices Between Prosperity and Social Justice), Boston : Houghton Mifflin Company.
- LASSUDRIE-DUCHÊNE, B. y MUCCHIELLI, J.L. (1979), "Les échanges intra - branche et la hiérarchisation des avantages comparés dans le commerce international", Révue Economique, 30 (3), mayo.
- LAWRENCE, R.Z. (1984), "Comments" sobre el artículo de P.R.KRUGMAN, "The U.S. Response to Foreign Industrial Targeting", Brookings Papers on Economic Activity, número 1.
- LEHMAN, J. y WILLETT, T.D. (1986), "National Security and Industrial Policy : The Need for a Public Choice Perspective", Contemporary Policy Issues, 4 (1), enero.
- LESOURNE, J. (1976), "Exposé", Journées d'études sur les Perspectives de la localisation internationale des activités industrielles, Paris : La Documentation Française, abril.
- LESOURNE, J. (1984), "The Changing Context of Industrial Policy : External and Internal Developments" en JACQUEMIN, A.(ed.), European Industry : Public Policy and Corporate Strategy, Oxford : Clarendon Press.
- LINDBECK, A. (1978), "Economic Dependence and Interdependence in the Industrialized World" en OCDE, From Marshall Plan to Global Interdependence : New Challenges for the Industrialized Countries Paris.
- LINDBECK, A. (1981), "Industrial Policy as an Issue in the Economic Environment", The World Economy, 4 (4), diciembre.
- LINDER, S.B. (1961), A Essay on Trade and Transformation, New York : John Wiley.
- LOVETT, W.A. (1984), "Competitive Industrial Policies and the World Bazaar" Subcommittee on Economic Stabilization of the Comm. on Banking, Finance and Urban Affairs. House of Representatives, Noviembre.
- MAC EWAN, A. (1984), "Interdependence and Instability : Do the level of output in the Advanced Capitalist Countries Increasingly Move Up and Down together ?", Review of Radical Political Economics, 16 (2 y 3), verano, otoño.
- MACHLUP, F., FELS, G. y MÜLLER, H.(eds.)(1983), Reflections on a troubled world economy : essays in honor of Herbert Giersch, New York: St.Martin's Press.
- MAILLET, P. y ROLLET, P. (1986), "L'insertion de l'Europe dans la division internationale du travail : appréciations et suggestions", Revue du Marché Commun, número 299, julio-agosto.

- MAYER, C. (1985), "Recent Developments in Industrial Economics and their Implications for Policy", Oxford Review of Economic Policy, 1 (3), otoño.
- McCORMICK, R.E. y TOLLISON, R. (1984, 1982), "Análisis del estado" en BUCHANAN, J., McCORMICK, R.E. y TOLLISON, R.D., El análisis económico de lo político, Madrid : Instituto de Estudios Económicos.
- McCULLOCH, R. (1985), "Trade Deficits, Industrial Competitiveness and the Japanese", California Management Review, XXVII (2).
- McKENNA, R. (1984), "Sustaining the Innovation Process in America" en JOHNSON, Ch.(ed.), The Industrial Policy Debate, San Francisco : ICS Press.
- McKENNA, R., BORRUS, M. y COHEN, S. (1984), "Industrial Policy and International Competition in High Technology", California Management Review, XXVI (2), invierno.
- McKEOWN, T.J. (1983), "Tariffs and Hegemonic Stability Theory", International Organization, 37 (1), invierno.
- MEIER, G.M. (1973), Problems of Trade Policy, Oxford : Oxford University Press.
- MUCCHIELLI, J.L. y SOLLOGOUB, M. (1980), L'échange international. Fondements théoriques et analyses empiriques, Paris : Economica.
- MUELLBAUER, J. (1986), "Productivity and Competitiveness in British Manufacturing", Oxford Review of Economic Policy, 2 (3), otoño.
- MUSTO, S.A. (1985), "The Loss of Hegemony : Sensitive Industries and Industrial Policies in the European Community" en MUSTO, S.A. y PINKELE, C.F.(eds.), Europe at the Crossroads : Agendas of the Crisis, New York : Praeger Publishers.
- MUSTO, S.A. y PINKELE, C.F.(eds.) (1985), Europe at the Crossroads : Agendas of the Crisis, New York : Praeger Publishers.
- MUTTI, J. y MORICI, P. (1983), "Changing Pattern of U.S. Industrial Activity and Comparative Advantage", National Planning Association.
- NAKAMAE, T. (1981), "Prospects for the 1980's : A Japanese View" en STRANGE, S. y TOOZE, R.(eds.), The International Politics of Surplus Capacity : Competition for Market Shares in the World Recession, London and Winchester, Mass. : Allen & Unwin.
- NIELSEN, R.P. (1983), "Should a Country Move toward International Strategic Market Planning ?", California Management Review, XXV (2), ener.

- NORTON, R.D. (1986), "Industrial Policy and American Renewal", Journal of Economic Literature, 24 (1).
- OLSON, M. (1982), The Rise and Decline of Nations, New Haven : Yale Univ. Press.
- ORGANIZACION para la COOPERACION y el DESARROLLO ECONOMICO (OCDE) (1978), From Marshall Plan to Global Interdependence : New Challenges for the Industrialized Countries, Paris.
- ORGANIZACION para la COOPERACION y el DESARROLLO ECONOMICO (OCDE) (1983), Industry in Transition. Experience of the 70's and prospects for the 80's, Paris.
- OZAKI, R.S. (1984), "How Japanese Industrial Policy Works" en JOHNSON, Ch. The Industrial Policy Debate, San Francisco : ICS Press.
- PATTERSON, G. y PATTERSON, E. (1986), "Importance of a GATT Review in the New Negotiations", The World Economy, 9 (2), junio.
- PETERS, T. (1986), "Competition and Compassion", California Management Review, 28 (4), verano.
- PINDER, J.(ed.) (1982), National Industrial Strategies and the World Economy, Kent : Croom-Helm.
- PINDER, J. (1982 a), "Causes and Kinds of Industrial Policy" en PINDER, J. (ed.), National Industrial Strategies and the World Economy, Kent : Croom-Helm.
- PINDER, J. (1982 b), "Industrial Policy and the International Economy" en PINDER, J.(ed.), National Industrial Strategies and the World Economy, Kent : Croom-Helm.
- PORTER, M.E. (1986), "Changing Patterns of International Competition" California Management Review, 28 (2), invierno.
- POSNER, M.V. (1961), "International Trade and Technical Change", Oxford Economic Papers, 13 (1).
- POSNER, R. (1974), "Theories of Economic Regulation", Bell Journal of Economics, volumen 5.
- PUTNAM, R.D. y BAYNE, N. (1984), Hanging Together. The Seven-Power Summits, Cambridge : Harvard University Press.
- RAPPING, L.A. (1984), "Bureaucracy, the Corporation and economic policy" Journal of Post-Keynesian Economics, 6 (3), primavera.
- RICHONNIER, M. (1984), "Europe's Decline is not Irreversible", Journal of Common Market Studies, XXII (3), marzo.

- ROBINSON, J. (1978, 1965), "The New Mercantilism" en Contributions to Modern Economics, Oxford : Basil Blackwell.
- ROBINSON, J. (1978, 1970), "The need for a reconsideration of the theory of international trade", en Contributions to Modern Economics, Oxford : Basil Blackwell.
- ROBINSON, J. (1978, 1971), "The second crisis of economic theory" en Contributions to Modern Economics, Oxford : Basil Blackwell.
- ROHATYN, F. (1981), "The Older America : Can it survive ?", The New York Review of Books, enero 21 y marzo 5.
- ROHATYN, F. (1981), "Reconstructing America", The New York Review of Books, 28 (3), marzo.
- ROHATYN, F. (1983), "Time for a Change", The New York Review of Books, agosto.
- ROSSI, V., WALKER, J., TODD, D. y LENNAN, K. (1986), "Exchange Rates, Productivity and International Competitiveness", Oxford Review of Economic Policy, 2 (3).
- ROSTOW, W.W. (1983), "Industrial Policy, Economic Growth and the Competitiveness of U.S. Industry", Washington : U.S. Government Printing Office, junio.
- ROWLEY, Ch. (1982), "Industrial Policy In the Mixed Economy" en ROLL, E. (ed.), The Mixed Economy, London : Macmillan.
- SAMUELSON, P.A. (1948), "International Trade and the Equalization of Factor Prices", Economic Journal, junio.
- SAMUELSON, P.A. (1983, 1972), "International Trade for a Rich Country" en U.S. Congress Joint Economic Committee, Hearings : "Industrial Policy, Economic Growth and the Competitiveness of U.S. Industry", Junio.
- SAXONHOUSE, G.R. (1983), "What is All This About 'Industrial Targeting' in Japan", The World Economy, 6 (3), septiembre.
- SCHLESINGER, J.R. (1980), "Whither American Industry ?" en FELDSTEIN, M. (ed.), The American Economy in Transition, National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press.
- SCHULTZE, Ch.L. (1983), "Industrial Policy : A solution in search of a Problem", California Management Review, 25 (4), verano.
- SCOTT, B.R. (1982), "Can industry survive the welfare state", Harvard Business Review, septiembre-octubre.
- SEABURY, P; (1984), "Industrial Policy and National Defense" en JOHNSON (ed.), The Industrial Policy Debate, S.Francisco : ICS Press.

- SEKIGUCHI, S. y HORIUCHI, T. (1985), "Myth and Reality of Japan's Industrial Policies", The World Economy, 8 (4), diciembre.
- SHONFIELD, A. (1981), "Innovation : Does Government have a Role" en CARTER, Ch.(ed.), Industrial Policy and Innovation, London : Heinemann.
- SOLO, R. (1985), "Across the Industrial Divide : A Review Article", Journal of Economic Issues, 19 (3).
- SPENCE, M.A. (1984), "Industrial Organization and Competitive Advantage in Multinational Industries", American Economic Review, 74 (2), mayo.
- SPENCER, B.J. y BRANDER, J.A. (1983), "International R+D Rivality and Industrial Strategy", Review of Economic Studies, L(4)(163), octubre.
- STEWART, F. (1982), "Industrialization, Technical Change and the International Division of Labour" en HELLEINER, G.K.(ed.), For Good or Evil, Oslo : Universitetsforlaget.
- STIGLER, G. (1971), "The Theory of Economic Regulation", Bell Journal of Economics, volumen 2.
- STRANGE, S. (1979), "The management of surplus capacity : or how does theory stand up to protectionism 1970's style", International Organisation, 33 (3), septiembre.
- STRANGE, S. (1982), "Cave! hic dragones : a critique of regime analysis" International Organisation, 36 (2), primavera.
- STRANGE, S. (1986), "El proteccionismo y la política mundial", Papeles de Economía Española, número 28.
- STRANGE, S. y TOOZE, R.(eds.) (1981), The International Politics of Surplus Capacity : Competition for Market Shares in the World Recession, London and Winchester, Mass. : Allen & Unwin.
- STREETEN, P. (1984), "La interdependencia desde una perspectiva Norte-Sur" Información Comercial Española, enero.
- THARAKAN, P.K.M. (1980), The Political Economy of Protection in Belgium, World Bank Working Paper, número 431, octubre.
- THEBORN, G. y ROEBROEK, J. (1986), "The Irreversible Welfare State : its Recent Maturation, its Encounter with the Economic Crisis, and its Future Prospects", International Journal of Health Services, 16 (3).
- THUROW, L. (1981), The Zero-Sum Society, New York : Penguin Books.

- THUROW, L. (1984 a), "Revitalizing American Industry : Managing in a Competitive World Economy", California Management Review, 27 (1), otoño.
- THUROW, L. (1984 b), "Building a World-Class Economy", Society, 22 (1), Nov.-Dic.
- TUMLIR, J. (1981), "Government Responsibility for Industrial Restructuring", en STRANGE, S. y TOOZE, R.(eds.), The International Politics of Surplus Capacity, London : Allen & Unwin.
- TYSON, L. y ZYSMAN, J. (1983), "American Industry in International Competition : Government Policies and Corporate Strategies", California Management Review, 25 (3).
- UENO, H. (1983), "Industrial Policy : Its Role and Limits", Journal of Japanese Trade and Industry, número 4, julio.
- URBAN, P. (1983), "Theoretical Justifications for Industrial Policy" en ADAMS, G.F. y KLEIN, L.R.(eds.), Industrial Policies for Growth and Competitiveness, Lexington, Mass. : Lexington Books.
- U.S. SUBCOMMITTEE ON ECONOMIC STABILIZATION (1983), Forging an Industrial Competitiveness Strategy, Washington, noviembre.
- VENABLES, A.J. y SMITH, A. (1986), "Trade and industrial policy under imperfect competition", Economic Policy, número 3, octubre.
- VERNON, R. (1966), "International Investment and International Trade in the Product Cycle", QJE, LXXX, mayo.
- VERNON, R. (1979), "The Product Cycle Hypothesis in a New International Environment", Oxford Bulletin of Economics and Statistics, volumen 41.
- VICKERS, J. (1985), "Strategic competition among the few - some recent developments in the economics of industry", Oxford Review of Economic Policy, 1 (3), otoño.
- WACHTER, M.L. y WACHTER, S.M.(eds.) (1981), Towards a New USA Industrial Policy ?, Philadelphia : University of Pennsylvania Press.
- WIEMANN, J. (1985), "Delinking from above?... Implications of selective protectionism for the division of labour between North and South", en MUSTO, S.A. y PINKELE, C.F.(eds.), Europe at the Crossroads : Agendas of the Crisis, New York : Praeger Publishers.
- WIJCKMAN, P.M. (1986), "Informal Systemic Change in the GATT", The World Economy, 9 (1), marzo.
- WILKINSON, Ch. (1983), "European Industrial Policies in an International Context", Annales de sciences économiques appliquées, 39 (3).

- WILKINSON, Ch. (1984), "Trends in Industrial Policy in the EC : Theory and Practice" en JACQUEMIN, A.(ed.), European Industry : Public Policy and Corporate Strategy, Oxford : Clarendon Press.
- WILLOUGHBY, J. (1982), "The changing role of protection in the world economy", Cambridge Journal of Economics, 6 (2), junio.
- WILLOUGHBY, J. (1984), "Economic Nationalism, The Left and the World Economy", Review of Radical Political Economy, 16 (4).
- WOLF, M. (1986), "Fiddling While the GATT Burns", The World Economy, 9 (1) marzo.
- YARROW, G. (1985), "Strategic issues in industrial policy", Oxford Review of Economic Policy, 1 (3), otoño.
- YOUNG, J.A. (1985), "Global Competition : The New Reality", California Management Review, 27 (3), primavera.
- ZIEBURA, G. (1982), "Internationalization of Capital, International Division of Labour and the Role of the European Community", Journal of Common Market Studies, XXI (1-2), sept.-oct.
- ZYSMAN, J. (1977), Political Strategies for Industrial Order, Berkeley: University of California Press.
- ZYSMAN, J. (1983), Government, Markets and Growth, Ithaca and London : Cornell University Press.
- ZYSMAN, J. y COHEN, S. (1982), "The Mercantilist Challenge to the Liberal Trade Order", Study for the Joint Economic Committee, 97th. Congress, 2nd Session, Dec.29.
- ZYSMAN, J. y TYSON, L.(eds.)(1983), American Industry in International Competition, Ithaca : Cornell University Press.