Nuevos enfoques en la economía mundial

Dani Rodrik

Dani Rodrik
John F. Kennedy School
of Government,
Harvard University.









En América Latina, un nuevo espectro del Este Asiático está causando obsesión. Esta vez se trata de China. Los líderes políticos y económicos de América Latina se acostumbraron a ser comparados desfavorablemente con países de ingresos medios del Este y Sudeste Asiáticos como Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Malasia. Estas comparaciones –reiteradas a menudo en informes preparados por instituciones multilaterales– contrastan una letanía de carencias latinoamericanas con la fuerza asiática. América Latina aparentemente se quedó corta en la mayoría de los sectores, no solamente desde la educación al comercio internacional sino también desde los regímenes de tenencia de la tierra hasta las instituciones de los mercados laborales. Y ahora llega China, un país que es (o era) tan pobre que compararlos hubiera parecido, hasta hace poco, singularmente fuera de lugar. No obstante, nadie cuestiona la importancia de China. Se convirtió en una fuerza exportadora, desplazando a los países latinoamericanos de terceros mercados una y otra vez. Y su modelo de capitalismo autoritario dirigido por el Estado se contrapone agudamente (tanto por su filosofía como por sus resultados) con el modelo democrático de libre comercio que prevalece en América Latina.

¿Qué significa China para América Latina? ¿Qué puede aprenderse, si fuera posible, de su éxito fenomenal del último cuarto de siglo? No creo que sus enseñanzas se encuentren profundamente ligadas a la cuestión institucional aunque, sin duda, puede argumentarse que las condiciones iniciales de China (un distribución relativamente igualitaria del ingreso; dotaciones educativas bastante buenas; su cercanía y vínculos con el centro financiero y comercial de Hong Kong) eran más favorables que la mayoría de las latinoamericanas. Tampoco puede decirse que el secreto de China estriba en su autoritarismo. Si la principal ventaja del autoritarismo político es la superación de intereses arraigados, es evidente que los líderes chinos tomaron ventaja de la misma. En cambio, se mostraron extraordinariamente sensibles a cuestiones distributivas y se esforzaron por asegurar que sus reformas no afectaran adversamente ningún grupo identificable. Estas cuestiones de hecho ayudan a explicar la estrategia gradualista, de dos carriles, adoptada: una estrategia que difiere sustancialmente de la terapia de *shock* que fue el emblema de la reforma latinoamericana de los ochenta y noventa.

La verdadera enseñanza china es más simple y además es igual, a grandes rasgos, a la de todo el Este Asiático. Lo que distingue a los países asiáticos es el enfoque explícitamente *productivista* de sus políticas económicas. Me refiero a *productivista* como la perspectiva de diseñadores de política económica y líderes políticos de ocuparse en primer lugar –y antes que cualquier otra cuestión– de la salud de los productores reales: las empresas, industrias y sectores económicos. En este enfoque no se considera una virtud que el Estado mantenga distancia del productor. Por el contrario, las autoridades interactúan intensamente con ellos: les toman el pulso, los escuchan, responden a las necesidades planteadas, y los premian y castigan cuando así se requiere. Conducen las políticas monetarias, cambiarias y financieras pensando principalmente en el sector real (y no en las variables nominales). La estabilidad de precios es un objetivo importante pero no más importante que el empleo. Cuando hay conflicto de objetivos, las variables de ajuste no son el empleo, el producto y la actividad real; son el tipo de cambio y las políticas financieras consiguientes (es decir, impuestos a las actividades financieras y otras restricciones a los flujos de capital). Finalmente, las autoridades no descuidan la estructura de producción: *computer chips are not the same as potato chips*. El mejoramiento de la estructura de producción y las capacidades tecnológicas locales no se deja a las fuerzas del mercado. Son objetivos públicos prioritarios.

Por el contrario, muy diferentes fueron los principios rectores de la política económica latinoamericana implementados en el último cuarto de siglo. Las políticas de *consenso* de los ochenta y noventa sostenían que el objetivo más importante era liberar los mercados. Una vez alcanzada la estabilidad de precios e instituidas reglas de libre comercio, las economías responderían vigorosamente. Los mercados libres adjudicarían los recursos escasos a sus mejores usos y cuanto menos interfiriera el gobierno en este proceso, mejor. Las estructuras productivas resultantes serían eficientes y por ende lo mejor que podía alcanzarse. Política industrial era mala palabra. Para evitar inflaciones futuras los bancos centrales debían ser independientes y relativamente despreocupados de la actividad real. No podían plantearse objetivos de tipo de cambio basados en variables reales. Los controles de capital eran ineficaces e incentivaban la corrupción con lo cual no deberían utilizarse.

Una diferencia importante entre este enfoque y el productivista es que el último tiene en cuenta una cuestión fundamental del crecimiento económico, a saber: lo que un país produce importa para su salud de largo plazo. Por ello, dar forma a la estructura de la producción se convierte en un objetivo destacado, no una cuestión secundaria ni mejor dejada al libre juego de oferta y demanda. Este hecho central tiene importantes implicancias, no sólo para políticas microeconómicas e industriales, sino también para el indispensable marco macroeconómico que sustenta el enfoque productivista.

Una breve comparación

Como muestra la *Figura 1*, América Latina es una región rica comparada con el Este y el Sur de Asia. Sigue siendo más rica a pesar de la considerable disminución de la brecha estas últimas décadas. Además, en términos de los fundamentalistas del libre mercado, el marco de política pública mejoró significativamente en América Latina desde el inicio de los ochenta. La *Figura 2* muestra el "Índice de Libertad Económica" de la Heritage Foundation, un centro de estudios de derecha. El gran salto del valor del índice a fin de los ochenta es incuestionable. Consecuencia de la vuelta a los mercados es la significativa apertura de América Latina a la economía internacional. Las sacudidas de la región por los flujos de capital volátiles, desde luego, son recordatorios de la apertura. Sin embargo, la integración de América Latina a la economía mundial también fue significativa en términos de *buena* integración: la inversión directa extranjera y el comercio internacional. Como muestra la *Figura 3*, la participación de las exportaciones de bienes y servicios en el PBI de la región aumentó en más de un ciento por ciento, pasando de 10 por ciento en 1970 a casi 25 por ciento en 2003.

Figura 1. América Latina: una región relativamente rica

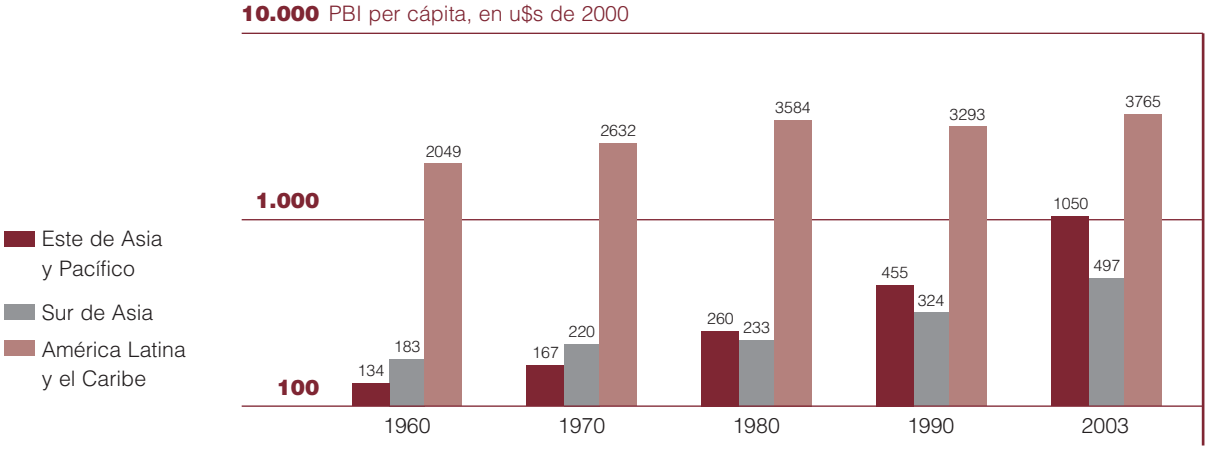
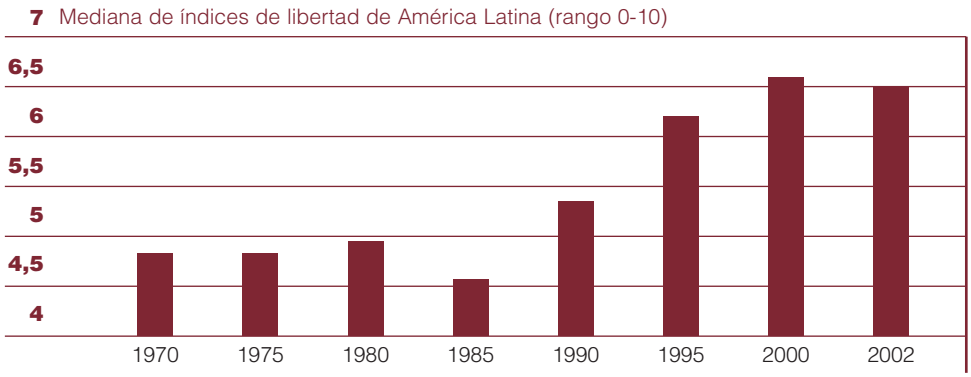


Figura 2. Indice de libertad económica de América Latina



Fuente: Easterly (2005)

Figura 3. Exportaciones de bienes y servicios (% del PBI)

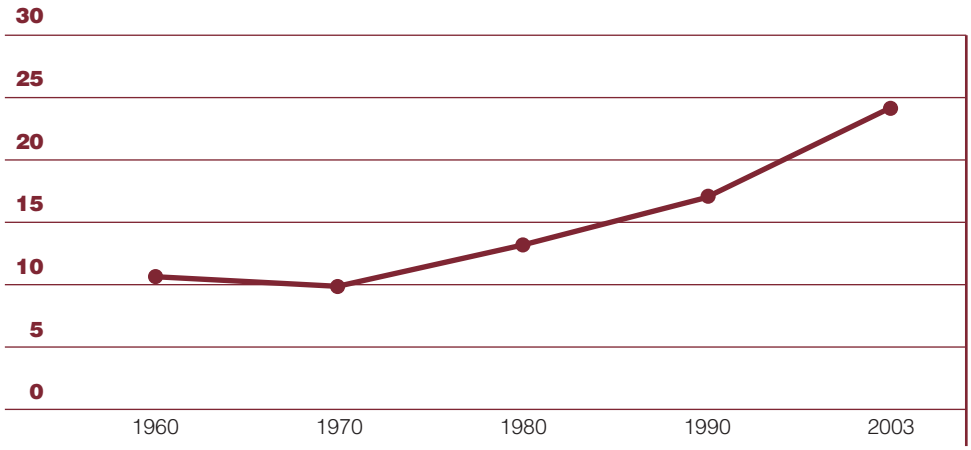


Figura 4. Tasas anuales de crecimiento económico

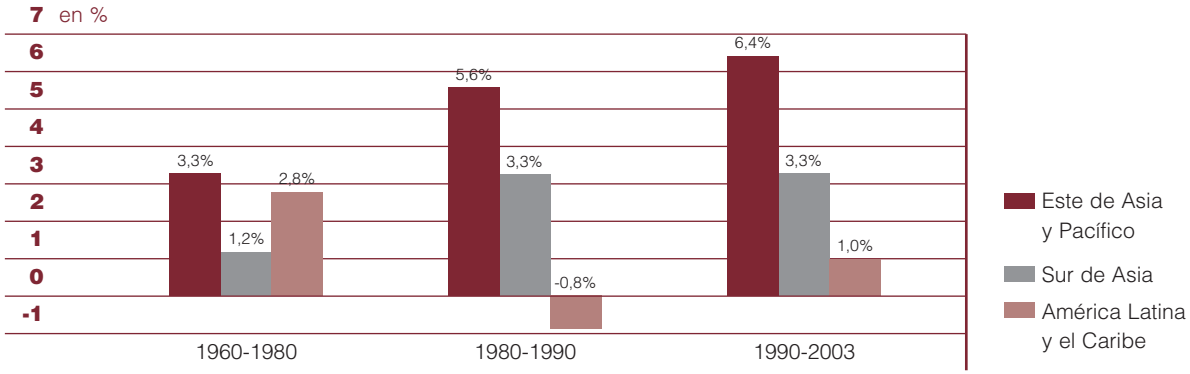
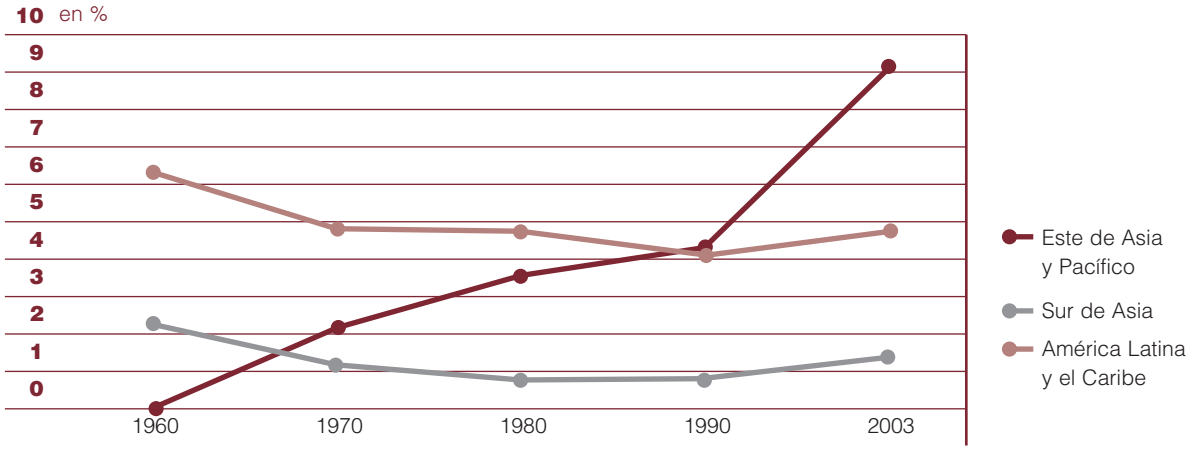


Figura 5. Participación en las exportaciones mundiales de bienes y servicios



La mayoría de los economistas, viendo las cifras anteriores, inmediatamente concluirían que el desempeño latinoamericano de la última década fue, si no estelar, al menos satisfactorio. Todo lo contrario. La *Figura 4* muestra tasas de crecimiento comparadas desde 1960 y revela hechos muy deprimentes. Fíjese en primer lugar que el desempeño latinoamericano entre 1960 y 1980 era muy respetable en términos asiáticos. La región crecía más rápidamente que el Sur de Asia y estaba a la zaga del Este de Asia (incluyendo China) por sólo medio punto porcentual. Luego sobrevino la década perdida de los ochenta. Las toneladas de reformas emprendidas por América Latina subsiguientemente fracasaron en el intento de aumentar la tasa de crecimiento de la región más allá de 1% anual desde 1990, con la ayuda del efecto rebote de la crisis de la deuda de los ochenta. Esto es aún menor que la tercera parte de la tasa de crecimiento latinoamericana anterior a 1980 y tanto como 5,4 puntos porcentuales por debajo de la tasa que experimentaba el Este de Asia en el mismo período (1990/2003). Hasta el Sur de Asia, tradicional perezoso del crecimiento, crece considerablemente más rápidamente que América Latina. Principalmente en virtud de ello, América Latina pierde posiciones en el comercio internacional: su participación en el comercio mundial se contrajo por debajo de 5 por ciento, mientras la del Este de Asia saltó a 9 por ciento *(Figura 5).*

Estas cifras muestran que el desempeño decepcionante de América Latina se contrapone dramáticamente no solamente al desempeño reciente de Asia sino también al propio desempeño de América Latina en el pasado reciente. El hecho que América Latina creció bastante rápidamente antes de los ochenta es un recordatorio útil de que la región efectivamente es capaz de un crecimiento satisfactorio. El pobre crecimiento reciente de la región no puede explicarse por su ingreso relativamente alto y el menor factor de *convergencia.* Pero también señala la paradoja, si es que de eso se trata, que América Latina creció más rápidamente en los cincuenta, sesenta y setenta bajo políticas *peores.*

El ascenso inexorable de China

Del lado del Este Asiático, la fuerza más importante tras las cifras, por supuesto, es China *(Figura 6).* El ascenso de China es casi milagroso: el cociente de exportaciones respecto del PBI aumentó de virtualmente cero a casi 30 por ciento y su participación en las exportaciones mundiales alcanzó a 6 por ciento. La economía en su conjunto aumentó a tasas que muchos economistas hubieran considerado inimaginables hace tres décadas.

¿Qué sostiene este desempeño? Suele pensarse que China era un gigante dormido que se despertó por una buena dosis de reforma económica de libre mercado. Sin duda, el rol de los mercados como guías, o más precisamente, el énfasis puesto en los incentivos privados desde 1978 no pueden subestimarse. Pero adjudicar el desempeño de China a la liberalización económica es como decir que la Muralla China es sólo un muro y perder su esencia. Es necesario destacar que China desconoció muchas reglas convencionales. Reformó en el margen y no de raíz; no privatizó, se abrió paulatinamente; controló severamente la inversión en el país, y así sucesivamente. Si fuera tan sólo cuestión de liberalizar la economía, seguramente le hubiera ido mucho mejor a América Latina.

El *Cuadro 1* muestra sólo uno de los indicadores de política: las alícuotas arancelarias. Todavía a mediados de los noventa, es decir con casi dos décadas de rápido crecimiento, las tarifas de China promediaban 35 por ciento con una tasa máxima de tres dígitos. Sólo muy recientemente, durante el proceso de asociación a la OMC, China redujo a un dígito sus aranceles medios. Dicho con sencillez, en China la liberalización de importaciones fue posterior y no anterior al crecimiento económico y a la expansión comercial.

Como consecuencia, el *juggernaut* económico chino es la creación de mucho más que fuerzas tradicionales de ventaja comparativa. Demuestro esta afirmación utilizando un indicador nacional de calidad de exportaciones que Ricardo Hausmann y yo desarrollamos en un trabajo conjunto. Este indicador, que llamamos "contenido de ingresos de las exportaciones" mide el nivel de ingresos asociado con la canasta de exportaciones de un país. Es decir, mide el nivel de ingresos medios de los países que tienen fuerte ventaja comparativa en los bienes exportados por ese país. Un nivel alto de contenido de ingresos de exportaciones corresponde a una canasta de exportaciones asociada con exportaciones de países ricos.

Ahora comparemos la medición correspondiente a China con otros países. La *Figura 7* muestra el diagrama de dispersión de algunos países ordenado por PBI per cápita. Como era de esperar, los países más ricos tienden a producir *bienes de países ricos* pero a nosotros nos interesan los alejados del centro de la nube de puntos. Fíjese como China (al igual que India) se destaca porque el nivel de ingreso de sus exportaciones es significativamente mayor a lo esperado en términos de su nivel de ingresos. Un país como la Argentina, por el contrario, se ubica exactamente sobre la *línea de regresión*, es decir, exactamente donde se espera en función del ingreso per cápita.

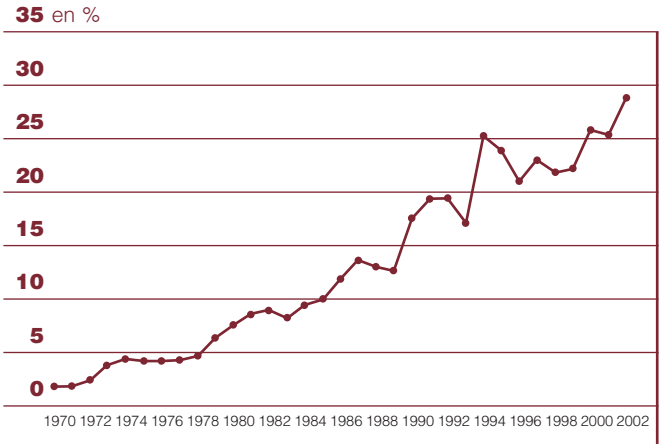
La *Figura 8* muestra la evolución de esta medición para China y algunos otros países destacando todavía más las particularidades de China (o más bien su estructura de exportaciones). La *calidad* de la canasta de exportaciones china supera la de Brasil, la Argentina y Chile por un amplio margen a pesar de ser un país considerablemente más pobre. El único país latinoamericano grande que luce relativamente bien con relación a China es México pero la brecha se achica con el tiempo. Lo asombroso es que China haya podido afianzarse en productos producidos típicamente sólo por los países mucho más ricos.

¿Por qué es esto tan importante? ¿Puede haberse perjudicado China dedicándose prematuramente a producir bienes relativamente avanzados? La evidencia no da cuenta de ello. Las comparaciones indican que los países que se especializan en bienes de mayores ingresos en los hechos crecen mucho más rápidamente. Así lo demuestra la *Figura 9* que es un diagrama de dispersión de tasas de crecimiento de países desde 1992 y el contenido de ingresos de sus exportaciones (ajustados por los niveles de ingresos iniciales). La correlación positiva es inconfundible y muy marcada. Si un país puede exportar bienes que son propios de países más ricos crecerá más rápidamente.

¿De dónde proviene la capacidad para producir bienes más sofisticados? Nuevamente, la historia supera a las variables fundamentales y las ventajas comparativas. Ajustado el ingreso per cápita, las diferencias entre países de nuestro índice de calidad de exportación no se explican principalmente por el capital humano ni por la calidad institucional *(Figura 10)*. Factores idiosincráticos y la política pública, claramente, juegan un rol importante.

Figura 6. El extraordinario despertar de China

Exportaciones como porcentaje del PBI



Participación de China en las exportaciones mundiales de bienes

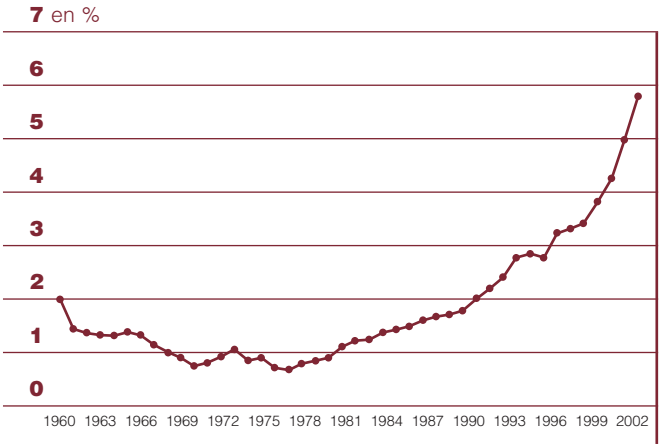
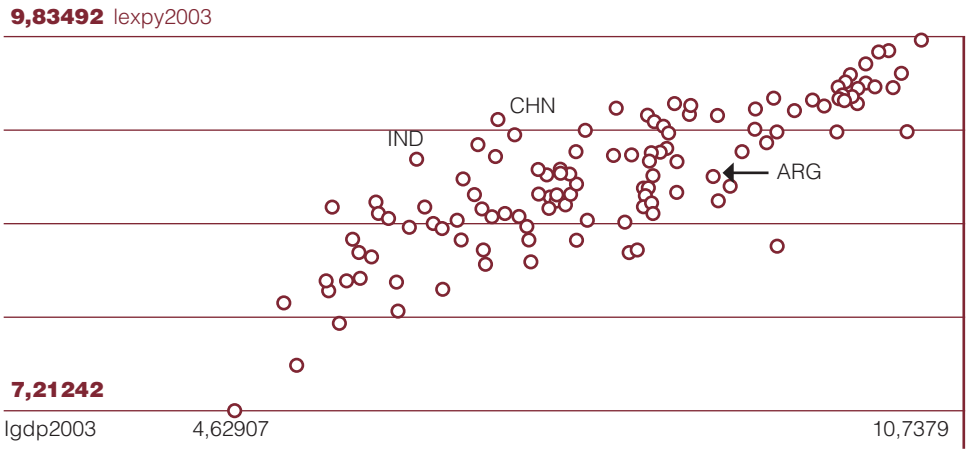


Figura 7. Los países ricos producen "bienes de países ricos"

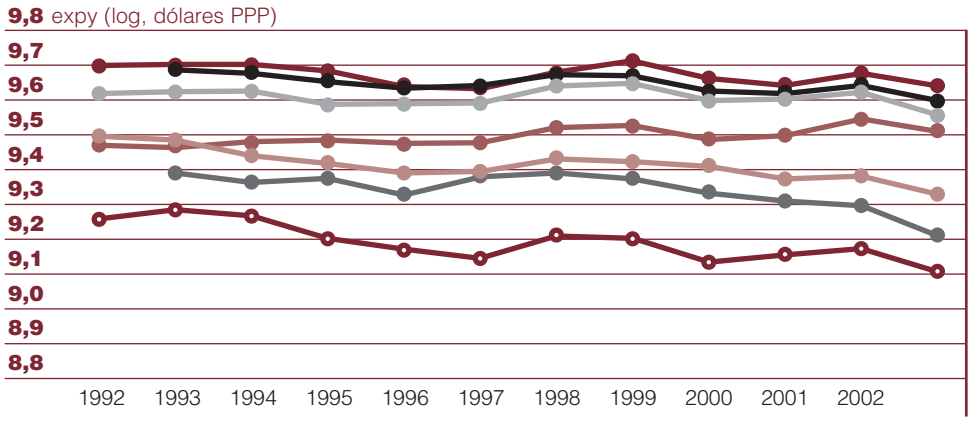


Cuadro 1. Tarifas arancelarias de China

	Media simple	Media Ponderada	Dispersión (desvío st.)	Máximo
1982	55,6	-	-	-
1985	43,3	-	-	-
1988	43,7	-	-	-
1991	44,1	-	-	-
1992	42,9	40,6	-	220,0
1993	39,9	38,4	29,9	220,0
1994	36,2	35,5	27,9	-
1995	35,2	26,8	-	220,0
1996	23,6	22,6	17,4	121,6
1997	17,6	16,0	13,0	121,6
1998	17,5	15,7	13,0	121,6
2000	16,4	-	-	-
2001	15,3	9,1	12,1	121,6
2002	12,3	6,4	9,1	70,0

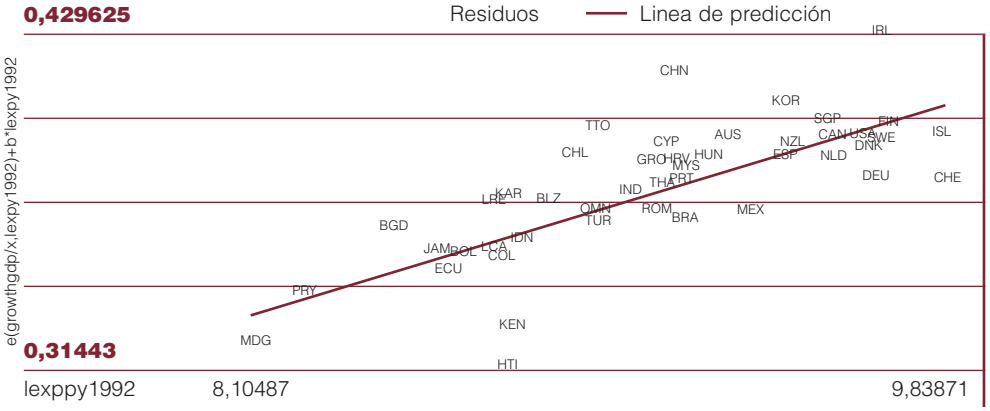
Figura 8. La cuestión no es cuánto se exporta sino qué se exporta

Contenido de ingresos de las exportaciones: América Latina y Este Asiático



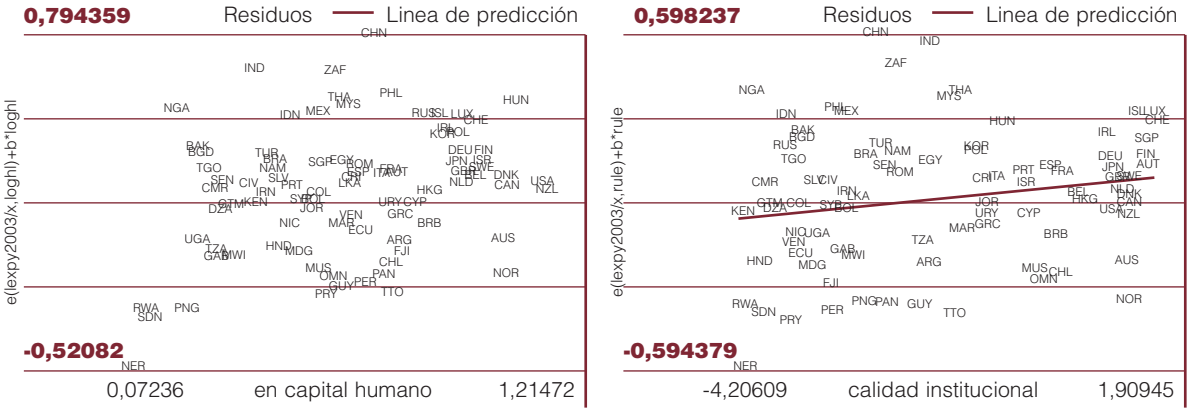
Nota: el contenido de ingreso de las exportaciones (EXPY) representa el nivel de ingresos asociado con la canasta de exportaciones de un país.

Figura 9. Lo que se produce determina en cierta medida cuánto se crece



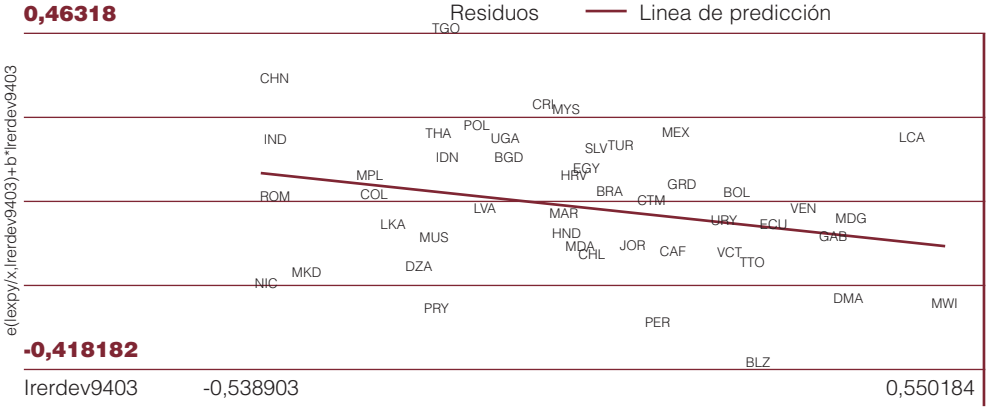
Este gráfico muestra el crecimiento del PBI per cápita desde 1992 a 2003 en función del EXPY de 1992 (ajustado por ingreso inicial y capital humano).

Figura 10. Lo que produce queda determinado por mucho más que las variables fundamentales



Asociaciones parciales entre EXPY y capital humano (a la izquierda) y calidad institucional (a la derecha).

Figura 11. La política pública importa



Relación entre la sobrevaluación del tipo de cambio real de 1994 a 2003 y el nivel del EXPY en 2003, ajustado al EXPY de 1994 (países de ingresos medios y bajos).

Políticas Productivistas

La teoría económica explica por qué los patrones de especialización no dependen de las variables fundamentales y por qué producir ciertos bienes probablemente detone un crecimiento económico más que producir otros. Como tan a menudo en economía, ello se debe a fallas de mercado. Enfatizo dos en particular. Un conjunto tiene que ver con fallas de coordinación, donde los proyectos nuevos no despegan porque requieren cuantiosas inversiones a lo largo de las cadenas de valor ya sea verticalmente u horizontalmente. La otra tiene que ver con la incertidumbre de los costos de nuevas actividades y de la incapacidad de los concurrentes iniciales de apropiarse plenamente de los beneficios del descubrimiento de costos. Por cualquiera de las dos razones (o ambas) no despegan muchas actividades potencialmente productivas y generadoras de altos ingresos.

En estos escenarios, la política pública puede jugar un rol significativo para alentar la inversión en nuevas actividades. Pero, ¿qué tipo de política pública? Suele requerirse que desempeñe el rol de subsidiar actividades no tradicionales transables internacionalmente debido a que son las que más padecen las fallas de mercado anteriormente señaladas. Doy ejemplos más adelante.

En primer lugar, y quizás más significativamente, la subvaluación de la moneda suele ser un instrumento muy potente. Un tipo de cambio competitivo aumenta la rentabilidad de todas las actividades transables internacionalmente sin distinción alguna y lo logra sin generar los costos fiscales ni de corrupción que generan las políticas industriales selectivas (al menos, no directamente). Por esa razón, quizás un tipo de cambio subvaluado sea la mejor política industrial que pueda adoptar una economía de bajos ingresos. La relación entre la política cambiaria y la calidad de las canastas de exportación se muestra en la *Figura 11.* La muestra se compone de países de ingresos bajos y medios. Los países con tipos de cambio subvaluados desarrollaron canastas de exportación con un contenido de ingresos mayores. Dada la influencia sobre el crecimiento posterior, como se demostró previamente, se establece un vínculo causal entre la política de tipo de cambio real y el crecimiento a través de la calidad exportadora. Es muy llamativo que casi todos los países que crecieron rápidamente en las últimas décadas lo lograron con tipos de cambio *débiles.* Dicho de otra forma, los tipos de cambio sobrevaluados desalientan el crecimiento y no solamente porque generan inestabilidad macroeconómica. Con lo cual, dejar flotar el tipo de cambio para responder a los flujos financieros e inclinaciones del mercado suele considerarse una mala política pública desde la posición productivista.

Los países disponen de un abanico de políticas para dar forma a su estructura industrial. El *Cuadro 2* muestra cómo China utilizó estratégicamente las políticas de inversión extranjera directa para estimular capacidades domésticas en la electrónica de consumo, uno de los sectores que explican el contenido de ingresos altos de las exportaciones chinas. Este país recibía de buen grado la inversión extranjera en ese sector pero a menudo requirió como condición que los extranjeros se embarcaran en joint ventures con empresas locales (públicas). Debido a ello, la industria de electrónica de consumo china no se parece a aquella de un país típico de ingresos medios: China tiene empresas locales muy fuertes que prosperaron bajo la tutela del Estado con tecnología transferida de sus socios extranjeros. Una de estas empresas, Lenovo, compró recientemente a IBM su negocio de PC e inmediatamente se catapultó entre las primeras empresas mundiales de este rubro.

Cuadro 2. La política pública importa. Empresas chinas de productos electrónicos de consumo, por tipo de propiedad

Segmento del mercado	De propiedad extranjera	Joint venture	Inversión directa no extranjera
Telefonía celular	Motorola	Motorola / Eastcom / Nokia / Capitel, Southern, Siemens / MII Subsidiarias / Samsung / Kejian / SAGEM / Bird	TCL
PC	HP Dell	IBM / Great Wall Toshiba / Toshiba Computer (Shangai) Epson / Start Taiwan GVC / TCL	Lenovo (anteriormente Legend) Founder Tongfang
Línea "marrón"		Sony / SVA Philips / Suzhou CTV Toshiba / Dalian Daxian Great Wall Electronics / TCL	Changhong Konka Hisense Skyworth Haier Panda Xoceco
Línea "blanca"	Siemens	Samsung / Suzhou Xiangxuehai Electrolux / Changsha Zhongyi LG / Chunlan Mitsubishi / Haier Sanyo / Kelon, Rongshida Sigma / Meiling Hong Leong (SG) / Xinfei Toshiba Carrier / Midea	Changling Gree

Fuente: McKinsey

Si bien América Latina no se destaca por la calidad de sus políticas industriales, es notable el grado de ingerencia del Estado en sus casos más renombrados de éxito. Recorramos la lista de las exportaciones no tradicionales más importantes de los países líderes de la región. En Brasil, la siderurgia, la aviación, y (en gran medida) la industria del calzado fueron todas creaciones de políticas sustitutivas de importaciones, propiedad estatal (aviación) y/o crédito subsidiado. En Chile, el cultivo de salmón fue creación de la Fundación Chile, los viñedos resultado de I&D públicos de los sesenta y la forestación fue beneficiaria de generosos subsidios en tiempos de Pinochet. En México, la industria automotriz y de sistemas son (inicialmente) creación de las políticas de sustitución de importaciones y luego de políticas arancelarias preferenciales en NAFTA. Sosteniendo las historias exitosas de exportaciones no tradicionales se encuentran a menudo políticas industriales, I&D públicas, apoyo sectorial, subsidios a las exportaciones y acuerdos arancelarios preferenciales.

Pero por encima de una política pública en particular, quizás sea más importante una mentalidad *productivista.* Es más probable que esté dispuesto a solucionar problemas de la producción un gobierno con perspectiva productivista que un gobierno que supone que todo hombre o mujer de negocios que se acerca pidiendo ayuda es un truhán.

Un marco institucional para las políticas industriales

Hay buenas políticas industriales y malas políticas industriales con lo cual la política industrial no difiere de, digamos, la política monetaria. El hecho de que algunos gobiernos sean malos para implementar política monetaria no justifica no tener política monetaria alguna –o, como descubrió la Argentina a tan alto costo, ponerla en piloto automático. Lo mismo ocurre con la política industrial. Necesitamos engarzar la política industrial dentro de un marco institucional que lleve a buenos resultados. Lamentablemente, los economistas no investigan suficientemente estas cuestiones (si comparamos, por ejemplo, con las instituciones y los regímenes de política monetaria). Ofrezco a continuación algunas conjeturas a partir de la experiencia de los países asiáticos.

A. La necesidad de combinar el palo y la zanahoria

La competencia y la libertad de los mercados eliminan las ganancias y rentas excesivas. Pero sin rentas, no hay incentivos para que los empresarios se embarquen en el descubrimiento de costos, en el proceso de identificar nuevas oportunidades de inversión socialmente rentables. (Recuerden las externalidades de coordinación e información mencionadas anteriormente). De manera que las políticas de diversificación productiva comprenden zanahorias de algún tipo: exenciones impositivas, créditos blandos, subsidios a las exportaciones, infraestructura o insumos más accesibles, acceso preferencial a mercados, exención de tramitaciones legales o burocráticas, y así sucesivamente. Algunos acarrean un costo fiscal; otros se pueden llevar a cabo sin incurrir en un costo fiscal directo.

Pero cuando las empresas disponen de incentivos abiertos, éstos pueden llevar a asignar recursos en actividades improductivas (cuando los emprendimientos no cumplen con las expectativas). Además, los incentivos en sí mismos no garantizan modificar la conducta empresaria de la manera deseada. A menos que se diseñe adecuadamente, una inversión sin sentido desde el punto de vista privado no adquiere sentido enriqueciendo la empresa con dádivas públicas. Por lo tanto, los palos son un complemento necesario de las zanahorias. Los gobiernos deben tener la capacidad de *castigar* a las empresas incumplidoras (retirando el apoyo, por ejemplo). Los mejores esquemas de incentivos tienen un palo automático. Los subsidios a las exportaciones, por ejemplo, recompensan sólo a aquellas empresas que alcanzan niveles de productividad para competir internacionalmente: para recibir el subsidio las empresas deben demostrar que aguantan la exigencia de los mercados internacionales.

Una implicancia importante es que la política industrial exitosa depende menos de la capacidad de *elegir los ganadores* como de la capacidad de *dejar caer los perdedores.* Dada la incertidumbre propia del área, la política necesariamente tendrá fallas aún en el mejor de los mundos. El truco es no evitar todo tipo de equivocación por cuanto llevaría a una política demasiado tímida. Se trata de asegurar que los errores se reconozcan como tales y retirar el apoyo público paulatinamente una vez realizado el error. De manera que no se requiere omnisciencia pero sí voluntad para reconocer los errores.

Esta estrategia de dos caras que incentiva la inversión en áreas no tradicionales y se retira de los proyectos fallidos es la característica más decisiva de las políticas industriales en el Este Asiático. Algún tipo de criterio de desempeño (tradicionalmente basados en desempeño exportador) ha sido el elemento clave de estas políticas. Las políticas de sustitución de importaciones en América Latina, por el contrario,

emplearon la zanahoria (a través de protección comercial y créditos subsidiados, entre otros) pero no el palo. Jamás se retiró el apoyo a las empresas y sectores que no lograron un buen desempeño. Por ende, si bien las políticas sustitutivas de importaciones crearon algunas industrias de nivel internacional en América Latina (aviación y siderurgia) también instalaron muchas actividades de baja productividad. En los noventa la concepción de la política pública latinoamericana se dio vuelta: las empresas enfrentaron de lleno la disciplina del mundo compitiendo en economías abiertas con empresas internacionales y sin zanahorias con forma de apoyo público. El resultado es que en el último período América Latina no desarrolló suficientes actividades nuevas como para generar ganancias de productividad generalizadas.

B. La necesidad de combinar independencia burocrática con su articulación con el sector privado

Cuando los economistas piensan en regular, suelen tener en mente un modelo de arriba hacia abajo, en el cual una agencia pública estipula reglas independientemente del sector privado. Este modelo no sirve para formular políticas productivistas porque no logra brindar a los burócratas la información necesaria para conformar las reglas adecuadas. Esta información se encuentra principalmente en el sector privado: es imposible ubicar los obstáculos a las inversiones en nuevas áreas sin *hablar* con los empresarios. Por otra parte, cuando es demasiado estrecha la relación entre burócratas y empresarios, aquellos quedan capturados y a merced de los empresarios.

El modelo adecuado se encuentra entre estos dos extremos. Se trata de alcanzar una colaboración y coordinación estratégicas entre sector privado y público con el objetivo de descubrir los cuellos de botella más significativos. Burócratas y empresarios necesitan participar conjuntamente del proceso de descubrimiento de oportunidades e instrumentos adecuados. El marco institucional preciso para alcanzar este objetivo depende de las particularidades de cada país. El Este Asiático utilizaba los llamados *concejos de deliberación*.

El análisis de la política industrial a menudo se estanca en los detalles de los instrumentos de política. Es mucho más útil concentrarse en analizar cómo poner en movimiento una colaboración productiva entre gobierno y empresariado. Si comprenderá incentivos impositivos, subsidios a la I&D o cualquier otra cosa es de segundo orden en comparación con la cuestión de identificar los cuellos de botella implicados. Una política de *primer mejor* en el marco institucional inadecuado es más perjudicial que una de *segundo mejor* en el marco adecuado. En otras palabras, debemos concentrarnos en los procesos y no en los resultados de la política pública.

Otra implicancia de este enfoque es que la selección de actividades a promover no debería realizarse *ex-ante* sino surgir de un proceso de colaboración como el descrito anteriormente. Los gobiernos muy difícilmente tengan suficiente información para elegir adecuadamente por sí solos. Solicitar información sobre las intenciones de invertir del sector privado a cambio de la remoción de obstáculos (o el otorgamiento de incentivos) puede ser un factor esencial para determinar prioridades sectoriales.