

¿Hace falta una política industrial?

Alfredo Seoane Flores¹

Resumen

El artículo revisa los principales aportes de la teoría económica en materia de política industrial, considerando las diferentes perspectivas teóricas acerca de la necesidad de desarrollar medidas específicamente dirigidas a precipitar o promover el desarrollo industrial. Las diferentes opciones se ordenan distinguiendo inicialmente dos grandes orientaciones, la una centrada en la idea de que el mecanismo de mercado libre, con precios no distorsionados y un buen ambiente para los negocios, es el mejor escenario donde los recursos se asignan de manera eficiente y eficaz, de modo que los negocios prosperan y la intervención pública debe recrear ese ambiente y la otra, que considera al Estado como ente fundamental para promover la actividad industrial, con mayor o menor selectividad y propósitos de fomento de la industria, para lo que puede resultar necesario introducir modificaciones en los procesos automáticos de asignación de recursos. El artículo sigue el orden del transcurso histórico del proceso de desarrollo industrial en América latina y el debate teórico que le acompañó así como revisa el caso de las experiencias exitosas de industrialización tardía, en especial del Asia Oriental, de donde recoge enseñanzas acerca de si aplicaron strictu sensu políticas industriales activas y sectoriales o neutrales, concluyendo que de acuerdo con la revisión antes mencionadas, la política industrial es un elemento presente y necesario para la industrialización tardía.

1 Economista, con estudios de Maestría en Economía y Política Internacional (CIDE) México. Actualmente candidato a Doctor en Ciencias del Desarrollo por el CIDES-UMSA. También es Responsable del Área de Desarrollo Económico y de la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales de esta institución.

Abstract

The article examines economic theory's main contributions on the issue of industrial policy, considering the different theoretical perspectives about the need to design measures particularly addressed to hasten or promote industrial development. The various options are lined up by making a distinction initially between two big orientations, one of them centered on the idea that the free market mechanism, with undistorted prices and a friendly milieu for business, is the best option for allocating resources efficiently and efficaciously, in such a way that business prospers and public intervention must reproduce this milieu; and the other one which considers the state as a fundamental entity to promote industrial activity, with greater or lesser selectivity of purposes to foster industries, for which it may be necessary to introduce modifications to the automatic processes of resource allocation. The paper follows the process of industrial development as it took place in the course of contemporary history of Latin America and the theoretical debate that went along with it; while it draws on the cases of successful experiences of late industrialization, particularly in East Asia, from which it gathers lessons about whether industrial active or sector-oriented policies strictu sensu were applied or else they were neutral. It eventually reaches the conclusion, out of the examination just mentioned, that industrial policy is an ongoing and necessary element for late industrialization

Introducción

Para casi todas las escuelas de pensamiento económico el desarrollo está asociado al incremento de la productividad que lleva al incremento sostenido de los ingresos y de la riqueza social. Dicho resultado se alcanza debido al potenciamiento de la capacidad que tiene el trabajo de producir una mayor cantidad (y calidad) de mercancías en el tiempo, lo que a su vez depende principalmente de la aplicación del conocimiento a la producción. Esto último tradicionalmente viene aparejado con la utilización de máquinas, herramientas apropiadas y formas de organización del proceso productivo bajo criterio empresarial. De ahí que en la tradición del pensamiento económico desarrollo e industrialización son entendidos como sinónimos.

Pero el incremento de la productividad podría ocurrir también en una economía donde sea predominante la producción agrícola empresarial o la explotación moderna de recursos naturales, bajo un esquema de economía

de enclave² que no conlleva la industrialización ni conduce a la superación de la pobreza. Para que la modernización de la agricultura y/o la explotación de recursos naturales tengan impactos que superen la economía de enclave deben estar acompañadas de una ampliación e incorporación de la población en un nivel mayor de bienestar económico. Para ello se requerirá masificar los avances de la productividad y ampliar significativamente la incorporación de la población en procesos productivos modernos o empresariales. Es decir, nuevamente, un proceso de industrialización.

El tema de la distribución es esencial pero no es pilar fundamental de una secuencia ascendente del bienestar de la población. Finalmente, hasta se puede distribuir equitativamente la pobreza y habría que ver que tan exitosos son esos procesos de igualitarismo que no van acompañados de incremento de la productividad. Un significativo avance de la productividad general, de base ancha y preponderante impacto, es por definición el tipo de fenómeno que puede permitirnos llegar al desarrollo y este sólo puede ser afrontado bajo el esquema de un proceso de industrialización que genere incorporación laboral masiva en actividades de mayor productividad.

Considerando la definición de política industrial como aquella política pública que “supone la iniciación y coordinación de actividades gubernamentales con el objeto de incrementar la productividad y competitividad de la economía en su conjunto, así como de las industrias específicas que la componen” (Jhonson, 1984, citado en Castañon, 2006), este artículo se propone debatir las diferentes perspectivas teóricas acerca de la necesidad de desarrollar medidas de política pública, específicamente dirigidas al propósito de precipitar o promover el desarrollo industrial.

Un primer criterio sobre la necesidad o no de la política industrial es que por tratarse de la organización de esfuerzos sociales a favor de la

2 Economía de enclave es la explotación económica moderna, de exportación, localizada en un país atrasado o subdesarrollado, sin integración sustantiva con el resto de la economía. Se trata de una actividad dirigida a extraer recursos naturales o plantaciones, con uso de tecnología moderna, pero que no genera un entorno de desarrollo y modernización porque se basa en la explotación de los recursos naturales y la mano de obra no calificada y de baja remuneración.

industrialización, el Estado tiene un rol que jugar utilizando los medios e instrumentos con que cuenta y que se recomiendan a partir de una visión o marco teórico particular que define las herramientas a utilizar y el rumbo estratégico a seguir.

En ese sentido, las diferentes opciones se pueden ordenar distinguiendo inicialmente dos grandes orientaciones que buscan efectos sobre el desarrollo industrial. Una centrada en la idea de que el mecanismo de mercado libre, con precios no distorsionados y con un buen ambiente para los negocios, es el mejor escenario en el que los recursos se asignan de manera eficiente y eficaz, de modo que las empresas y los negocios prosperan, por lo que la función del gobierno es preservar ese ambiente. La otra gran orientación considera que el Estado debe aplicar medidas de política económica dirigidas a promover la actividad industrial, con mayor o menor selectividad y desarrollo de acciones públicas con propósitos de fomento general de la industria o dirigidas a algún sector en específico, ya que tanto el mercado como la iniciativa privada no tienen la fuerza necesaria ni aseguran el logro del objetivo de la industrialización.

Entre esas dos opciones se pueden encontrar variantes intermedias que enmarcan el debate actual sobre la política industrial que este artículo pretende repasar, problematizar y aplicar a las opciones que actualmente enfrenta América Latina. Para el caso latinoamericano y boliviano en particular, consideraciones acerca del “proceso doblemente tardío de industrialización” (Ocampo, 2008) se aplicarán para tener una apreciación más congruente de la realidad.

El artículo sigue el orden del transcurso histórico del proceso de desarrollo industrial en América latina y el debate teórico que le acompañó, por lo que se parte del periodo inicial en el que se aplicó la orientación hacia el mercado interno de la producción industrial. La parte siguiente trata la crisis del modelo previo de industrialización y las políticas adoptadas para superar la inestabilidad macroeconómica y sus efectos sobre la industria y la recuperación del crecimiento. Las siguientes partes de la tres a la cinco del artículo se refieren a las diferentes perspectivas que surgen en la discusión más actual respecto de la política industrial. La conclusión aborda el tema que sugiere el título: si hace falta o no la política industrial.

I. Los inicios de la política industrial en América Latina

El desarrollo industrial en América Latina empieza a manifestarse como un hecho espontáneo antes que como resultado de la aplicación de políticas públicas siguiendo recomendaciones de un planteamiento teórico en particular. Fueron acontecimientos externos, con influencia interna, los que impulsaron a emprendedores privados –entre ellos muchos inmigrantes– a cubrir las necesidades y demanda existente en los mercados internos de cada país, desencadenando un proceso de transformación productiva de base industrial-empresarial.

La industrialización latinoamericana recibe un impulso inicial exógeno por el corte de los flujos de importación desde Europa, producto de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), que se agrava con la Gran Depresión del 1929 – 1933 y culmina recién en 1945, al final de la Segunda Guerra Mundial. Al inicio, la industria emergente latinoamericana produce manufacturas ligeras y se constituye con fábricas que solo terminan de manufacturar los bienes importados, casi terminados, mediante plantas ensambladoras, transformadoras y mezcladoras. Por eso, en palabras de Hirschman (1985), “gran parte de la historia económica de algunos países subdesarrollados con una tasa mayor de desarrollo puede escribirse en términos de una industrialización que camina hacia atrás: de la etapa de los últimos toques a la de la producción nacional de bienes intermedios y finalmente a la de materiales básicos industriales” (1985:117).³

Las prescripciones acerca de una política industrial vendrán más tarde, en la década de los cuarenta, desde una vertiente norteamericana de la Economía del Desarrollo (ED), primero, y la vertiente estructuralista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), poco después. Ambas orientaciones, con muchos rasgos comunes, buscaron deliberadamente la expansión de la actividad industrial en la economía de estas sociedades me-

3 Hirschman contrasta esa secuencia con la que se asumió en países del Este de Europa, en la etapa comunista, donde la política industrial centralmente planificada orientará el proceso de industrialización desde la industria pesada y básica hacia las fases de consumo, con resultados insatisfactorios, mientras en Latinoamérica la crítica es el desequilibrio debido al atraso de la industria pesada (Hirschman, 1996).

diante la dirección e intervención directa del Estado pues consideraban que la industrialización es la base fundamental de la política de desarrollo.

La orientación hacia el mercado interno será una consecuencia inevitable de las condiciones prevalecientes en la economía mundial. Los estados de los países industrializados habían asumido políticas proteccionistas que impedían el desarrollo de exportaciones industriales provenientes de países en desarrollo.

Adicionalmente, Raúl Prebisch apunta al proceso dinámico de comportamiento de la demanda como el factor estructural para la orientación inicial del desarrollo industrial latinoamericano ya que “mientras las exportaciones de productos primarios en general –salvo pocas excepciones– aumentan con relativa lentitud, la demanda de importaciones de productos manufacturados tiende a crecer con celeridad, con tanta más celeridad cuanto mayor es el ritmo de desarrollo. El desequilibrio que así resulta constituye un gran factor de estrangulamiento exterior del desarrollo” (Prebisch, 1987: 13). De esa manera se identifica la principal restricción externa para el desarrollo latinoamericano –la fragilidad de su inserción externa basada en productos primarios–, como la causa que llevará a adoptar la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), definiendo que en una primera etapa la industrialización será hacia adentro, sin pretender vender esa producción en mercados exteriores.⁴

La recuperación de la industria de los países centrales, después de la Segunda Guerra Mundial, y su direccionamiento a la producción para consumo civil y la exportación implicaba una gran amenaza de desindustrialización en la periferia –donde había surgido espontáneamente una industria que sustituyó algunos de esos productos–, por lo que se consideraba que debía protegerse a esa industria naciente implementando una política industrial.

Con el planteamiento de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) que promovió la CEPAL desde finales de la Segunda Guerra Mundial, orientada a cubrir la demanda del mercado interno de bienes

4 Dicha restricción se volverá a manifestar en periodos posteriores, determinando la inviabilidad de la ISI, justamente por no atender la necesaria evolución hacia la producción de manufacturas de exportación.

manufacturados, con el impulso y dirección del Estado, se inicia la aplicación de políticas industriales. Así es como desde la CEPAL se recomendó y se aplicó una serie de actuaciones públicas dirigidas a estimular el fortalecimiento de la industria nacional en los diferentes países de acuerdo con sus particularidades.

Diversos instrumentos, desde la protección arancelaria, el crédito de fomento, la dotación de infraestructura, la asignación de recursos en favor de la producción de manufactura, hasta la política cambiaria e impositiva, entre otros instrumentos y medidas de fomento, serán activados buscando que la dinámica del desarrollo modernizador se desate.

En esta concepción estará presente de manera central la necesidad de la acción estatal con una política deliberada de desarrollo que se implementará a través del tipo de medidas antes mencionadas, incluyendo la planificación, que no adquiere la característica de la aplicada en los países socialistas puesto que no desconoce la importancia del mercado y del empresariado, sino que se propone servirles de guía y conseguir una mayor eficacia al funcionamiento y virtualidad de la política económica y la estrategia de desarrollo (O. Rodríguez, 1984). Esto significa que en el planteamiento de la CEPAL la actitud fundamental del Estado como promotor de la industrialización no se concibe ni implica una definición estatista o anticapitalista, sino que el actor que hay que promover y consolidar como el agente más importante del proceso es la empresa privada. Es, por lo tanto, una actitud positiva o afirmativa respecto de la posibilidad de superar el “subdesarrollo” y para ello no se considera necesario plantear una posición clasista, ni la defenestración del sistema capitalista o del empresariado.

Aun cuando es evidente que esta estrategia fue exitosa en el desarrollo industrial de varios países de América Latina, logrando una importante transformación productiva así como elevadas y sostenidas tasas de crecimiento en los 1960s y 1970s, también lo es que en su desenvolvimiento se agudizaron los problemas de desequilibrio macroeconómico y de balanza de pagos que generaba el mismo funcionamiento de la ISI, puesto que mientras algunas importaciones disminuyeron (manufacturas ligeras) otras se incrementaron significativamente (bienes de capital e insumos). En efecto conforme iban creciendo las economías, las ciudades y la producción

industrial, se generaban cada vez mayores requerimientos de importaciones con exportaciones primarias estancadas o decrecientes. El ahorro externo, que coyunturalmente permitió atenuar dicha restricción debido a los créditos externos abundantes y relativamente baratos de la época, se revertirá ante cambios adversos en el escenario internacional que afectan a las exportaciones primarias y al financiamiento externo, imposibilitando continuar bajo el mismo esquema de política económica.

Raúl Prebisch reconocía que para que el proceso continúe y sea duradero es necesario superar la tendencia al desequilibrio externo mediante la industrialización que se dirige a la exportación de manufacturas. “De ahí la necesidad ineludible de las exportaciones industriales. Estas exportaciones deberían haber sido el complemento natural de la industrialización periférica. Pero no hubiera sido fácil realizarlas en plena desintegración de la economía mundial durante los años treinta, cuando adquiere impulso el movimiento industrializador en algunos países periféricos[...]por fuerza de las circunstancias la industrialización tuvo que operarse hacia adentro, como un simple proceso de sustitución de importaciones, simple pero generalmente costoso” (Prebisch, 1964: 32).

Tomando en cuenta que desde los años sesenta en adelante la situación de balanza de pagos de los países latinoamericanos mejoró sustancialmente debido a los altos precios de los bienes primarios y la afluencia de capitales antes mencionada. Además de que las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados del norte (debido al GATT) y regional (con la integración) ya no eran tan difíciles como las que inicialmente observó Prebisch, mejorando relativamente las posibilidades de exportar manufacturas, la pregunta es: ¿Por qué no se concretó el giro planteado por Prebisch en los años setenta cuando existían condiciones internas y externas para hacerlo?.

La respuesta podría ser que en esa coyuntura de gobiernos militares y el contexto de la Guerra Fría, la prioridad que se le otorgaba a la industrialización y la transformación productiva se abandona, aun cuando las condiciones de inserción externa son bastante positivas por el alto precio de los productos primarios de exportación y la afluencia al ahorro externo bajo la forma de crédito barato. De esa manera, se desperdicia una buena

oportunidad de darle una orientación de las políticas públicas que diera continuidad y fortaleza al proceso de industrialización, dirigiéndolo a una nueva fase de exportación de manufacturas. En lugar de ello, la prioridad ideológica de la disputa entre Occidente y Oriente característica de la Guerra Fría, junto al abandono de los procesos democratizadores en la región, se combinarán para frustrar dicha oportunidad, destinando el incrementado ahorro nacional y externo disponible a ampliar el consumo y la inversión ineficiente (“elefantes blancos”).

Al ingresar la economía mundial en una siguiente fase de bajos precios de los productos primarios y con restricciones y encarecimiento del financiamiento externo, en la década de los años ochenta, aparecen los problemas de estabilidad macroeconómica (elevada inflación) y de inviabilidad de balanza de pagos (exportaciones decrecientes y cuenta de capital negativa), constituyendo claro síntoma del “agotamiento” de este modelo de desarrollo y la emergente necesidad de un programa de ajuste estructural que resuelva los problemas macroeconómicos así como un programa de reconversión industrial con orientación exportadora para darle nuevo impulso a la industrialización. Estos hechos implicaron la reaparición, y con mayor fuerza, de la restricción externa al desarrollo con el deterioro de la posición fiscal de los gobiernos.

II. Orientación neoliberal de la política industrial

Con orientaciones predominantemente monetaristas y neoclásicas y no de reconversión industrial –como propusieron en su momento algunas voces “heterodoxas”⁵–, el programa de ajuste adoptado en la mayoría de

5 Incluso algunas de estas visiones heterodoxas orientaron planes de estabilización que buscaban preservar algo de la política industrial, como fue el plan Austral en Argentina y el plan Cruzado en Brasil, que fracasaron en su aplicación al no poder controlar los desequilibrios macroeconómicos exacerbándolos. Al respecto, Hirschman habla de cierta perplejidad y desmoralización del pensamiento desarrollista y estructuralista ante el fracaso del estado como gestor de las políticas de transformación, sobre el que se habían depositado todas las esperanzas (Hirschman, 1996).

los países de América Latina asumió características recesivas y no contó de inicio con un planteamiento de transformación productiva o política industrial que oriente la reconversión de la industria sobreviviente al periodo crítico, generando una fuerte contracción en su nivel de actividad y su descapitalización como efecto de la alta inflación y el posterior ajuste contractivo de la demanda.

Considerando la necesidad urgente de estabilización y el criterio de que la mejor política de impulso económico es aquella que genera situaciones adecuadas para los negocios, la nueva orientación dominante de la política económica en América Latina privilegiará la macroeconomía equilibrada y el libre juego de las fuerzas de mercado como puntal fundamental y dejará de lado el arsenal de instrumentos arancelarios, crediticios, cambiarios e impositivos –además de las intervenciones directamente productivas– del Estado que constituían la fuente de las inestabilidad macroeconómica que debía superarse.

Lo anterior da lugar a la defenestración de la política industrial activa de intervenciones sistemáticas desde el Estado y dirigida a desarrollar la industria en el marco del mercado interno. Se buscará eliminar en particular el sesgo anti-exportador que habían producido las políticas de la ISI y, en su lugar, se propondrá que las políticas adecuadas vengan definidas bajo el criterio de la neutralidad para que no perjudiquen la posibilidad de que empresas nacionales realicen posicionamientos en los mercados externos de acuerdo con el principio de la ventaja comparativa.

Las políticas neutrales⁶ serán aquellas que no discriminen entre la actividad productiva de sustitución de importaciones y la producción que se dirige a mercados externos, es decir las exportaciones. En una mayor amplitud, las políticas neutrales incluirán aquellas medidas que van a favorecer el ambiente de negocios en general incluyendo al sector productivo y no apuntalarán sectores en particular ya que se debe atender las señales del mercado siendo éste el mecanismo más eficiente para determinar los sectores “ganadores” tanto en la sustitución como en la exportación.

6 Conviene distinguir las intervenciones públicas que están dirigidas a promover o apuntalar un sector en particular (políticas selectivas) de aquellas que se aplican a todos los sectores de la economía, sin selectividad, denominadas neutrales u horizontales.

Los efectos iniciales de los programas de estabilización macroeconómica sobre la industria serán devastadores toda vez que la industria se verá sin la protección arancelaria a la que se había acostumbrado, con restricciones desde el gasto público recortando la demanda, con apertura a la competencia con productos externos en el mercado interno, con la tendencia a la sobrevaluación cambiaria al utilizar el tipo de cambio como ancla de precios, entre otras situaciones perjudiciales. Pero, paralelamente la actividad empresarial en general se verá favorecida por la estabilidad macroeconómica, el comportamiento ordenado de los mercados, la liberalización del mercado laboral, mayores garantías a la inversión y apertura a los movimientos de capital. Los efectos negativos se sentirán en el corto plazo mientras que los positivos –particularmente el retorno a tasas de crecimiento positivas, producto de nueva inversión en la industria, reconversión y desarrollo de nuevas exportaciones–, serán más patentes en el mediano plazo.

Al contrario de lo que comúnmente se cree, los programas de ajuste estructural sí tuvieron una perspectiva de mediano y largo plazo con un componente de desarrollo productivo y no se centraron exclusivamente en la estabilización. Al respecto, un documento del FMI señala que “en los programas de ajuste respaldados por el Fondo se fija una gama de objetivos más amplia, que comprende la utilización plena y eficaz de la capacidad productiva existente, el logro de una balanza de pagos sostenible a mediano plazo y el aumento del crecimiento a largo plazo” (FMI, 1986: 56)

En lo referido a la aplicación de políticas orientadas al crecimiento, considerando que la situación de partida comprendía una pesada carga de deuda externa, el mismo documento señala la necesidad de orientar el crecimiento de la producción a las exportaciones, sin desdeñar la sustitución de importaciones, para evitar que resurjan las restricciones externas y el entramamiento del crecimiento: “a menos que un aumento de la capacidad productiva permita al país aumentar la exportación por lo menos en igual proporción que el producto y además evitar la aceleración del crecimiento de la importación, a la larga forzosamente reaparecerán los problemas de pagos externos” (ibid: 15).

En ese entendido se postulaba que el actor central del proceso hacia el incremento de las exportaciones era la empresa privada, y por tanto las políticas económicas deberían enfocarse a incrementar los incentivos ofrecidos a este sector para impulsar una “utilización más eficaz de los recursos existentes, así como una mejora cualitativa y un nivel más alto de la nueva inversión” (ibid: 57). Asimismo, se distinguirá dos conjuntos de medidas con el mismo objetivo: i) las medidas para el mejoramiento de la asignación de recursos y ii) políticas para aumentar el crecimiento económico. Las primeras asociadas al asunto dinámico de favorecer la actividad privada mediante la búsqueda de un mejor funcionamiento de los mercados y las segundas destinadas a propiciar el incremento de la capacidad productiva mediante estímulos para una mayor tasa de inversión en sectores con mayor rentabilidad.

El predominio ideológico “neoliberal” que caracterizó los años ochenta y noventa del siglo pasado determinará que en algunos países no se adopte explícitamente políticas para la reconversión industrial, aunque varios de los países latinoamericanos, en un segundo momento de los programas de ajuste, pasada la etapa de estabilización, encararán un programa de transformaciones para desarrollar ventajas competitivas de carácter industrial orientadas a los mercados externos.

En efecto, en un ambiente neoliberal predominante en la región algunos países lograron aplicar cursos de acción e instrumentos de política pública para apuntalar la reconversión de la industria y fomentar el desarrollo de nuevos sectores que hagan realidad el desarrollo de exportaciones de bienes industriales, dándole un sentido más amplio al concepto/principio de neutralidad. Los casos de Chile y Costa Rica son los más conocidos, sin embargo existen algunos ejemplos más (Doryan, 1992).

El concepto de neutralidad de la política económica será puntal para el planteamiento de la “intervención prudente”. Sin embargo, respetando de cierta manera o dándole orientaciones adecuadas a ese principio, se fundamentará que la promoción y apuntalamiento de la producción para las exportaciones en general no rompe el principio de neutralidad sino que tiende a eliminar los sesgos anti-exportadores existentes en estas economías. Además, las políticas de apertura del comercio exterior y

los acuerdos de comercio preferencial que se practicarán en ese periodo tendrán la virtud de legitimar medidas para promover al sector industrial exportador y estimular la inversión preferente hacia ese tipo de emprendimiento productivo, cuya finalidad será aprovechar la apertura de mercados externos a favor de nuestra producción en reciprocidad a la apertura del mercado interno.

Es decir que dentro de lo que se cree un cuerpo muy consistente de teoría neo-liberal, en la realidad habrá varios enfoques, algunos muy pragmáticos, prevaecientes en varios países y circunstancias, con flexibilidad para desarrollar acciones a favor del desarrollo productivo, adoptando medidas específicas para promover una determinada industria. Se atenderá por tanto una agenda de modernización del aparato industrial, en la meta de lograr mayor competitividad internacional con resultados interesantes como en los casos antes mencionados de Chile, Costa Rica, entre otros.

Se debe reconocer que en la pretensión de generar un ambiente para la actividad empresarial, a través de estabilidad macroeconómica, política cambiaria y arancelaria sin sesgos anti-exportación, retorno de la intermediación financiera, libertad de contratación y comercio, las reformas neoliberales generaron un efecto favorable y positivo sobre los negocios en general y sobre un tipo especial de industrias que pudieron conectarse a dinámicas de modernización y competencia más abiertos y vender en mercados externos, de manera que lograron un crecimiento de las exportaciones de bienes industriales y una diversificación en productos y mercados de exportación.

En otras palabras se puede decir que las políticas neutrales, mejorando el clima de negocios y con cierta flexibilidad para cobijar políticas horizontales y en algunos casos hasta intervenciones sectoriales, lograron éxitos en la reactivación y reconversión del aparato productivo hacia la exportación. La expansión de las exportaciones de México, Colombia, Chile, Perú y de los países centroamericanos, tuvo un creciente componente industrial con destino preferente al mercado de los Estados Unidos. Asimismo, la expansión del comercio al interior de los procesos de integración en Latinoamérica durante los noventa se caracterizó por su mayor porcentaje de productos de la industria y la manufactura que sus exportaciones en general (CEPAL, 2006).

Al mismo tiempo que se fomentan procesos de incorporación de empresas extranjeras mediante la apertura a la inversión externa y se adoptan modalidades de especialización para los mercados internacionales, tienen lugar procesos que liderados por esas inversiones apuntarán hacia novedosas modalidades de inserción en la dinámica del comercio internacional que estaba viviendo cambios significativos debido al proceso de la globalización y la revolución tecnológica de la informática electrónica. Así fases intensivas en el uso de mano de obra empiezan a desarrollarse en la región por capitales que aprovechando los bajos salarios producen para mercados globales.

El caso de la industria maquiladora y el traslado de fases particulares del proceso productivo –intensivas en cuanto al empleo de mano de obra– a localizaciones en la periferia darán cuenta de un despliegue espacial particularmente enfocado al desarrollo de actividades industriales en la periferia, respondiendo a las necesidades del capital con estrategias globales, permitidas por la nueva tecnología aplicada a la producción por su características de mayor flexibilidad para su despliegue geográfico y por el esquema de política económica que garantiza la localización de capitales externos para ese tipo de actividades entre otras. (Dabat y Rivera, 1999).

Las grandes transformaciones tecnológicas y la llamada revolución de la informática electrónica implicaron una mutación radical de la situación económica global que fue determinante para que se plantee una preocupación por el desarrollo productivo y la modernización tecnológica en la agenda del programa de ajuste estructural ya que el comercio internacional asumía características especiales pues ya no podían ser captadas por la teoría neo-clásica (Krugman, 1991). En la nueva perspectiva teórica, reseñada por Krugman, la innovación y el cambio tecnológico se convertirán en la preocupación central de las políticas de comercio y desarrollo productivo, impulsando o incentivando actividades que derramen efectos secundarios (externalidades positivas) sobre el resto de la economía, como son los de investigación básica, actividades industriales en nuevas áreas, apertura de nuevas líneas de exportación bajo el principio de creación de ventajas competitivas, etc. de manera a estimular el ritmo de cambio tecnológico y una mejor inserción internacional.

III. La propuesta neo-estructuralista ante la revolución tecnológica y la globalización

En el escenario de la globalización y de la revolución de la informática electrónica, los parámetros para desarrollar política industrial se modificaron y tuvieron que adaptarse a nuevas condiciones, tanto en términos de instrumentos disponibles como de interacción con el contexto externo.

Las transformaciones ocurridas en el mundo desde la década de los 80 con la revolución tecnológica de la informática electrónica y la globalización-que implicó el incremento de la importancia de las variables externas sobre el desempeño de las economías como hechos fundamentales-marcaron una nueva tendencia en la reflexión teórica sobre la política pública en general y la política industrial en particular emprendidas en América Latina.

La comprensión del *momentum* de transformaciones globales afectará a la forma de percibir la industria ya que tendrá una dinámica incontrolable a la que necesariamente habrá que adaptarse. A partir de fenómenos de la época como el comercio mundial creciendo a mayor ritmo que la producción, los flujos de capital acrecentados acelerada e incontroladamente, el surgimiento de nuevos productos y una nueva oleada de innovación, la actividad frenética de las nuevas compañías transnacionales y su nuevo despliegue espacial, se plantearán desafíos y oportunidades para el desarrollo de los países subdesarrollados que modificarán la manera de pensar y encarar las políticas para el desarrollo industrial.

Será precursor en esa reflexión en América Latina el trabajo de Fernando Fajnzylber que a través del estudio sistemático de la evolución del proceso de industrialización latinoamericano y de las transformaciones que empiezan a marcar una nueva época en el mundo en los aspectos tecnológicos, productivos, financieros, etc. propondrá un nuevo esquema de políticas de transformación productiva dirigidas a posibilitar una inserción ventajosa en la nueva economía mundial, que en nuestro concepto implica un paradigma cuyo planteamiento básico es el de la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1989).

A partir de una lectura moderna de la realidad de la economía global, basada en el conocimiento profundo de las circunstancias de cambio que

vivía el mundo, Fajnzylber supo identificar tempranamente que se estaba transitando hacia un nuevo patrón tecnológico, basado en las tecnologías de la información, con una elevación drástica de la competitividad. Los conceptos de competitividad sistémica, competitividad auténtica y núcleo endógeno del cambio tecnológico serán apuntalados en esa reflexión, para desarrollar políticas públicas que sustenten una nueva estrategia de desarrollo.

Para Fajnzylber, si bien era cierto que la orientación hacia el mercado interno permitió un desarrollo industrial, esta orientación endógena sería el factor que apartó a la región de procesos de aprendizaje tecnológico. Durante ese periodo, la región basaba su dinámica económica en una integración pasiva en los mercados mundiales, sobre la base de la exportación de bienes primarios, generándose por ello una gran crisis de endeudamiento e inflación de los años ochenta que inviabilizó la continuidad de ese modelo. Comprenderá entonces que en una economía mundial cada vez más interrelacionada, esa industrialización sin competitividad sólo podía dar como resultado el fracaso económico (Fajnzylber, 1988).

Por ello la propuesta de Fajnzylber está centrada en la necesidad de desarrollar estrategias de modernización de los sectores productivos y de inserción competitiva en el comercio mundial. Después de hacer una caracterización de la dinámica económica mundial, que empieza a manifestarse en los ochenta, el autor plantea que ésta está dominada por una agenda concentrada en el tema de la competitividad, cuyo basamento esencial son los niveles crecientes de productividad, concepto en torno al que debe articularse la reestructuración productiva en los países de América Latina.

Para Fajnzylber, en la etapa actual de cambio tecnológico y globalización, insertarse en el mundo ofrece oportunidades susceptibles de ser aprovechadas mediante la aplicación de las políticas apropiadas y actitudes adecuadas por parte de las sociedades latinoamericanas. Para ello es necesario se desplieguen las energías propias de las sociedades de América Latina que deberían evolucionar a situaciones de mayor equidad.

El no encarar el problema de la transformación productiva que permita superar la integración pasiva en los mercados mundiales y, por otro lado, el descuido de las políticas hacia la mayor equidad, serán las críticas más importantes de este autor a las políticas neo-liberales en boga, aunque destacará

lo valioso de la estabilización macroeconómica para encarar el desarrollo. La estabilidad siendo condición necesaria no es condición suficiente para el desafío de la transformación productiva, por lo que se pronunciará a favor de una intervención estatal que no debe quedarse en la estabilización, sino debe encarar la transformación estructural.

Sus categorías y conceptos de “competitividad sistémica”, “competitividad auténtica y espuria”, “núcleo endógeno para el cambio tecnológico”, entre otros, conducirán a la comprensión de que “en el mercado internacional compiten economías donde la empresa constituye un elemento que, siendo crucial, está integrado a una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero, es decir, está integrado a todo un sistema socioeconómico” (CEPAL, 1990: 14).

La búsqueda de caminos que impulsen una transformación productiva en torno a dinámicas de crecimiento y creatividad, que para concretarse requieren una mayor integración en la economía internacional así como el fortalecimiento de agentes nacionales o núcleo endógeno⁷ de progreso técnico, permitirá lograr una inserción competitiva y sustentable en los mercados externos.

Maggi y Messner señalan que la obra de Fajnzylber “sienta las bases de la llamada visión “neo-estructuralista” que recoge los elementos del diagnóstico estructuralista pero entiende que las condiciones de entorno cambiaron, tornando anacrónica la receta excluyente de “crecer hacia adentro”. Así, su propuesta privilegiará la búsqueda de nuevos caminos que permitan impulsar dinámicas de crecimiento y creatividad en la región, “dinámicas que necesariamente requerían una mayor integración en la economía internacional, así como el fortalecimiento de núcleos endógenos de progreso técnico como condición de inserción competitiva y sustentable en los mercados” (2006: 4).

7 Fernando Fajnzylber (1983: 345-349) define el concepto de núcleo endógeno como el conjunto de capacidades tecnológicas y sociales estructuradas al nivel de la economía nacional que están focalizadas en los actores del proceso de desarrollo: organizaciones empresariales y no empresariales e individuos, los que al aprovechar esas capacidades tienden a interiorizar los efectos más que a exteriorizarlos, retroalimentando las capacidades del núcleo endógeno.

A partir del sendero de reflexión que se abre en América Latina desde la CEPAL, con Fajnzylber como el principal teórico, la corriente neo-estructuralista discute e interpreta las alternativas de desarrollo que incorporan las características actuales del cambio tecnológico y la globalización considerando que los cambios en el escenario mundial han rebasado las capacidades de las ortodoxias para entender e interpretar el cambio que significa la revolución de la informática electrónica y la globalización, dando lugar a un nivel más alto de reflexión que implica un escalamiento conceptual que obliga estudiar mejor la relación entre las transformaciones del sistema mundial, la inserción de las economías y el desarrollo económico.

En ese marco destaca el planteamiento que se hace con carácter urgente para que las propuestas teóricas referidas al problema del desarrollo incorporen centralmente el tema de la acumulación tecnológica-cognoscitiva como el factor más importante para la transformación productiva antes que la tradicional acumulación de capital, evaluada en la teoría ortodoxa como el factor determinante del crecimiento económico.

De la misma manera, la dinámica de los mercados y de la presencia fáctica de actores económicos determinará que se destaque con mayor énfasis la unidad productiva y el proceso productivo como tal –es decir la empresa y su entorno–, que es el campo principal donde se define y tiende a centrarse el tema de la competitividad. Esto significará desplazar a la concepción predominantemente concentrada en la nación y la política pública del Estado como unidades fundamentales de análisis. En el mismo nivel de importancia, en los planteamientos neo-estructuralistas encontrarán sustentación e importante cabida los planteamientos acerca de las interacciones entre los ámbitos micro y macro a través del concepto de competitividad estructural o sistémica, desarrollado por Fajnzylber (Kats, 2001).

En ese marco se verá por necesario recuperar y estudiar la experiencia de Asia Oriental, en la que países con parecida situación inicial de desarrollo que los latinoamericanos logran éxitos sorprendentes en cuanto a la transformación de su aparato productivo, convirtiéndose en exportadores de productos industriales de punta hacia los mercados más dinámicos y grandes del mundo. La línea principal de la reflexión será la del aprendizaje tecnológico y los procesos de innovación y tenderá a definirse la industrialización y la

política industrial en términos de cambio tecnológico, perspectiva en la que también actúan dinámicamente aspectos microeconómicos (de la empresa), meso-económicos (sectores, regiones) y macroeconómicos (nacionales) sin perder la perspectiva más amplia de las posibilidades que brinda los procesos de integración y la economía internacional y global.

IV. Enseñanzas de Asia Oriental para la política industrial en América Latina

Simultáneamente, en América Latina entrará con fuerza el debate acerca de la sorprendente transformación estructural que un conjunto de países, inicialmente muy parecidos –en cuanto al atraso como punto de partida– a los de Latinoamérica, logran producir, consistente en el paso en relativamente corto tiempo de la condición de economías con base agrícola a economías de base industrial. Por supuesto que nos referimos a los países del Este de Asia, denominados los tigres del Asia (Corea del Sur, Taiwan, Singapur y Hong Kong) y sus seguidores más recientes, entre los que incluiríamos a China.

Surge un enorme interés por entender las transformaciones estructurales del Asia Oriental que logran acelerar los procesos hacia la modernización productiva, alcanzando fases de industrialización muy importantes basadas en el aprendizaje y la innovación tecnológicas.

En efecto, un conjunto de países cuyo punto de partida es de un atraso similar al latinoamericano logra adquirir, en un lapso de más o menos 30 años, competitividad en sectores como la electrónica, automotriz, nuevos materiales, etc. y pone en actividad un proceso de adquisición de ventajas competitivas, aprovechando la mano de obra disciplinada y relativamente barata adquiriendo, mediante el aprendizaje y la innovación tecnológica, una serie de ventajas competitivas adicionales.

Lo sucedido con los procesos de industrialización en países del Este de Asia será presentado por la crítica neoclásica al desarrollismo y estructuralismo (Balassa, 1988) como el ejemplo a seguir, proponiendo una nueva estrategia de desarrollo hacia afuera, bajo la pretensión de que son las medidas con orientación

neoclásica-liberal, donde predomina el criterio de neutralidad y la necesidad de eliminar el sesgo anti-exportador, las que permitieron esos avances. El criterio maniqueo de que esas políticas implicaron una escasa participación de las políticas industriales activas será deslizado en algunos documentos y planteado como ejemplo de la virtud de las recomendaciones neo-clásicas a seguir.

Sin embargo, el trabajo del Banco Mundial de 1993 (*The Miracle of East Asia*) dará luces sobre lo que sucedió realmente en el proceso de la industrialización acelerada de los países asiáticos, concluyendo que en realidad se ha dado una consistente e importante intervención del Estado, desde varias modalidades, promoviendo el desarrollo de sectores específicos y generando políticas tendentes a lograr una mayor competitividad en los mercados externos. Este estudio zanjará el falso debate sobre si en estas experiencias se había seguido o no una orientación del tipo “mientras menos Estado mejor” con una subsidiariedad del Estado y alto protagonismo del empresariado, por la constatación de que se dio un alto nivel de concertación estratégica entre sector público y privado y que en todas las experiencias analizadas se han adoptado intervenciones de política económica, para promover exportaciones, erigir barreras selectivas a las importaciones y políticas industriales activas (ver también Glick y Moreno, 1997).

Respecto a las enseñanzas de las experiencias de Asia Oriental, Rivera (2009) señala, que “en Corea del Sur (para) las industrias que tenían o podían alcanzar fácilmente ventajas comparativas, se utilizaron medidas neutrales, es decir aquellas que aíslan la actividad exportadora de las consecuencias de otras medidas de promoción, por tanto eliminación simple de los sesgos anti-exportadores, mientras que el fomento de las industrias nacientes se hizo aplicando políticas no neutrales” (p.22), añadiendo que el gobierno incidió para que esas industrias nacientes elevaran aceleradamente la productividad, obligándolas a que vendan una parte creciente de su producción a los mercados internacionales.

El concepto de intervención selectiva será el apropiado según varios autores para caracterizar el tipo de intervención del gobierno en la promoción del sector industrial exportador en Corea y otros países de Asia oriental, contrariando el argumento neo-clásico de la neutralidad, pero con una clara definición respecto al actor dinámico y fundamental que es la empresa privada.

Como señala Rivera, “la intervención selectiva es la expresión funcional de una compleja dicotomía: el gobierno dirige el desarrollo (...) pero el principal agente es la empresa privada” (Idem: 23) y su objetivo es bastante claro: adquirir capacidades tecnológicas para lograr competitividad internacional.

Lo importante del accionar del gobierno, bajo la perspectiva anterior y tomando como ejemplo el caso de Corea, es el establecimiento de un entorno que estimule a las empresas y a los agentes de la producción y agentes especializados (universidades, institutos de investigación, ingenieros, etc.) a desarrollar las capacidades tecnológicas necesarias para elevar la productividad y mejorar el desempeño competitivo de las mismas.

Otro trabajo interesante surge en la perspectiva institucionalista, tomando los aportes de Gerschenkron sobre la industrialización tardía, en el sentido de que existe la necesidad de instituciones específicas para afrontar el desafío de la industrialización. Nos referimos a lo planteado por Amsden (1989) que destaca que el rol del Estado es fundamental para entender tanto el logro de la industrialización como el atraso o el retraso en la consecución de un desarrollo industrial. En una orientación que remite a la reflexión de Hirschman, se dirá que la debilidad del Estado para actuar y generar instituciones capaces de pergeñar una meta y un proceso e inducir una dinámica social apropiada es la explicación fundamental de los fracasos en el desarrollo.

Amsden también señala la importancia que tuvo la intervención del Estado en Asia Oriental para disciplinar a la sociedad y en particular a las empresas que se benefician de los subsidios y los programas de promoción para cumplir con los propósitos y lograr subsistir en la competencia del mercado internacional. En ese sentido, la autora destaca la importancia de los “chaebols” coreanos –un conglomerado de empresas o grupo corporativo– que han sido una respuesta institucional y organizacional a los obstáculos que se pueden encontrar para el logro de las metas de producción y comercialización en mercados externos, así como para hacer efectivo el aprendizaje que permita a la producción nacional sobrevivir y triunfar en esos mercados externos. En ese marco institucional se desataca la importancia de un sistema educativo y de formación laboral enfocado al desarrollo industrial como una exigencia adicional que el Estado debe asumir estratégicamente.

En los países de Asia Oriental que lograron una dinámica de crecimiento industrial sustentada en el aprendizaje y la innovación la intervención del Estado fue amplia. Consistió en la utilización de una serie de instrumentos que fueron desde la protección a la industria naciente, los estímulos e incentivos a la inversión hasta estrategias de subsidios para distorsionar deliberadamente el mecanismo de los precios tales como bajas tasas de interés para los inversionistas, altas tasas de interés para estimular el ahorro, tipos de cambio diferenciados para importaciones de bienes de capital y otras que implicaron distorsiones sobre los precios de los bienes claves para el desarrollo.

V. La crítica a la política comercial e industrial estratégica

Un supuesto fuerte de la anterior argumentación es el que podríamos denominar “optimismo burocrático” que denota la creencia de que el Estado, y en particular los gobiernos, son actores racionales y equilibrados y que por tanto tienen una visión estratégica superior. En contra de esta idea existe una percepción “pesimista” que crítica este supuesto y proviene de la tradición neoclásica-liberal y de otros desarrollos teóricos que manifiestan dudas sobre la capacidad de los Estados/gobiernos para apuntalar políticas eficientes.

Dicho pesimismo respecto de las capacidades del Estado para generar ese tipo de disciplina social y la realidad de que el Estado, en muchos casos, no cuenta con las capacidades necesarias para afrontar eficazmente el desafío del desarrollo interviniendo de manera determinante en la selección de instrumentos y sectores beneficiarios, más aun si no contempla un análisis riguroso de las tendencias que muestra la economía mundial y los mercados externos, son respaldados en muchas experiencias vividas en América Latina.

En ese sentido podría decirse que la experiencia exitosa de Asia Oriental, de fuerte intervención dirigista del Estado y fuerte coordinación con el sector privado, para lograr una economía competitiva, no es fácilmente reproducible en realidades como las de América Latina donde se ha visto que existen graves problemas de institucionalidad.

En el caso de los asiático-orientales es claro que desarrollaron la intervención pública de manera ordenada y con una fuerte coordinación con

las empresas involucradas y colaboración y disciplinamiento de la sociedad civil. De hecho, el objetivo de esa intervención era apuntalar disciplinadamente al sector privado como actor fundamental del proceso mediante un Estado autoritario que es otro problema para la legitimidad en sociedades más democráticas de estas propuestas de intervención.

El argumento de la Política Comercial Estratégica a favor de que el gobierno puntale a los sectores con capacidades de desarrollar competitividad en los mercados externos se relaciona con la cuestión de las externalidades que derramarían estos sectores, bajo la forma de nuevo conocimiento de productos y procesos, que se alcanzan cuando compiten en los mercados más dinámicos, obteniendo rentas más allá de los beneficios normales y por tanto logrando un efecto positivo sobre el conjunto de la economía de un país.

En ese sentido, Krugman (1992) afirma: “la economía política de la política industrial sigue siendo muy problemática y tiene un riesgo muy elevado de ser capitalizada por determinados grupos de interés”. La posibilidad de que existan sectores “estratégicos” debido a las economías externas o externalidades que puedan ser derramadas para beneficio del conjunto de la economía y que generan rentas respalda teóricamente la necesidad de aplicar medidas de política comercial/industrial estratégica, de manera que esos sectores sean favorecidos y puedan internalizar esas externalidades.

Sin embargo deviene la pregunta ¿puede el gobierno identificar sectores estratégicos? Y la respuesta de Krugman es que “tenemos que concluir que la identificación de los sectores estratégicos no es algo que sepamos hacer con alguna confianza” (ibid: 24), señalando en seguida que aun cuando se pueda identificarles con cuidado, ¿podemos elaborar con efectividad una política que los promueva? En este caso es posible detectar que muchas veces los incentivos acaban promoviendo algo que en realidad no necesita ser promovido o beneficia a quienes no lo necesitan realmente y dejan sin recursos públicos a los que verdaderamente generan las filtraciones o externalidades. Por ello se considera que la medida debe estar bien concebida y libre de las improvisaciones ya que estas pueden resultar muy peligrosas y contraproducentes. Además siempre existe el riesgo inicialmente anotado de que grupos de interés encuentren en una orientación de la política económica o industrial la oportunidad de propiciar políticas que

les beneficien, sin producir un derrame de benéficos significativos sobre el resto de la economía, desvirtuando todo el propósito inscrito en la política comercial o industrial estratégica.

Krugman adiciona a la reflexión la dinámica que puede desatarse cuando, ante medidas de política industrial estratégica implementada por un gobierno en particular, los demás gobiernos responden mediante la retaliación y guerras comerciales y se pregunta si no sería probablemente mejor construir marcos cooperativos multilaterales, como los que se han dado al interior del GATT-OMC y en los acuerdos regionales donde claramente se trata de evitar políticas activas de desarrollo de sectores estratégicos mediante protección comercial o subsidios.

Ya que Krugman plantea la visión crítica al activismo en una economía desarrollada como la de EE.UU. queremos ampliar esa reflexión hacia la realidad de economías más atrasadas que enfrentan diferentes dilemas por el desarrollo industrial lento y con base tecnológica atrasada. En este tipo de países los gobiernos cuentan con escasos recursos y con usos alternativos para los mismos recursos, con el consiguiente elevado costo de oportunidad en cada decisión. De esa manera, en países de ingresos bajos, destinar los recursos a subsidiar la competitividad de empresas en particular o sectores específicos puede significar una mala asignación de los recursos, trayéndolos de un uso más urgente y socialmente rentable.

En los países sub-desarrollados, la restricción externa junto a la fragilidad de los equilibrios fiscales y el financiamiento del déficit público determinan la imposibilidad de desarrollar un activismo “voluntarista” de política industrial, siendo una opción no factible las recetas de la política comercial estratégica y mucho más efectiva las intervenciones de carácter horizontal. De esa manera se plantea el uso alternativo de recursos escasos, en el que algunas necesidades básicas son prioritarias y no dejan margen para el activismo de la política industrial, lo que hace problemático y a veces inviable aplicarlas. Al contrario, en estas realidades puede resultar muy poco edificante escoger ganadores y desarrollar activismo de política industrial, especialmente si un resultado positivo no puede ser obtenido con seguridad.

Los anteriores constituyen un conjunto de argumentos que, más allá del planteamiento neoliberal de neutralidad, da a las políticas industriales de carácter horizontal una mayor pertinencia para ser aplicadas en realidades

como la mayoría de los países latinoamericanos donde el aplicar políticas industriales selectivas que busquen adquirir ventajas competitivas tecnológicas son un lujo demasiado caro, más aun considerando los cuestionamientos de Krugman recién reseñados.

VI. La perspectiva de la economía institucionalista

La economía institucionalista sostiene que tanto el progreso como el atraso se pueden explicar por el comportamiento social que está determinado por las instituciones de una sociedad. Douglas North (1993) sostiene que “las instituciones son las reglas del juego de una sociedad que (...) estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (13) por lo que las instituciones afectan el desempeño de la economía.

Para North “las instituciones son el determinante subyacente del desempeño de las economías [...] Si queremos construir una teoría dinámica del cambio [...] debe edificarse un modelo de cambio institucional” (Idem: 139). En ese sentido se puede entender que las limitaciones institucionales son las causas profundas de la situación de atraso y pobreza de algunos países del llamado Tercer Mundo puesto que definen un conjunto de actitudes y/o procedimientos en la actividad económica y política que desalientan la actividad productiva. El planteamiento entonces es: “reestructurar el marco institucional y reencauzar incentivos que a su vez dirigirán organizaciones a lo largo de vías que aumentan la productividad” (143).

En ese sentido se puede decir que la organización estatal, el marco normativo en general, y la eficacia de la toma de decisiones de política pública, son fundamentales y la fuente del dinamismo económico de una sociedad. Para la teoría institucionalista el determinante fundamental del funcionamiento económico de una sociedad es la definición de los derechos de propiedad que emerge desde la modalidad en la que se articula el poder político, aspecto que es un fundamento institucional que condiciona las interacciones sociales. En ese marco, las instituciones serán los factores que orientan, definen o restringen la acción de los actores sociales a partir de la consistencia de las políticas públicas, los organismos (empresas, agencias gubernamentales, etc.) y las leyes.

Por eso también con North se puede interpretar que los fundamentos del desarrollo y el crecimiento como por ejemplo acumulación de capital, educación de la mano de obra, la innovación son los efectos y no las causas del cambio. Es decir que el cambio hacia el desarrollo es en primer lugar un cambio institucional donde se abandonan las instituciones ineficientes, que son las que mantienen a una economía atrapada en el atraso o se las transforma hacia instituciones que impulsen y canalicen la energía social hacia la dinámica del crecimiento, la productividad, el aprendizaje y la innovación.

Las buenas instituciones económicas serán aquellas que faciliten e incentiven la acumulación, la innovación y la eficiente asignación de recursos. En ese ámbito, las cuestiones referidas al derecho de propiedad y el funcionamiento de los mercados tendrán que ser atendidas como prioritarias ya que de allí emergen las señales y estímulos para la toma de decisiones de los actores económicos, políticos y sociales.

El otro argumento de la economía institucionalista es que las instituciones son endógenas, es decir, consecuencia de la dinámica política, social y económica de un país. Estas últimas responden a la distribución del poder político de una sociedad que determina a la vez el proceso de creación de riqueza y su distribución en el interior de la sociedad.

De allí se desprende que el cambio institucional o la reforma institucional hacia instituciones eficientes que promuevan el crecimiento dependerá de que alguno de los grupos o una coalición, con claridad sobre las posibilidades del desarrollo, capture el poder y dentro de sus intereses incluya derechos de propiedad de forma clara y promueva instituciones capaces de estimular un comportamiento social favorable a la productividad, la innovación y el aprendizaje. En ese sentido se señala que el mejor sistema político para ese efecto lo constituye la democracia con elecciones periódicas y empoderamiento de la sociedad civil que construya instituciones sólidas y que permita la competencia libre en el campo político electoral.

VII. Conclusiones

En América Latina la experiencia de la industrialización sustitutiva, con fuerte estímulo público y en general dirigida desde el Estado para satisfacer

la demanda del mercado interno, condujo a una crisis de significativa magnitud que hizo mover el péndulo hacia esquemas que planteaban la necesidad de que el Estado evite intervenciones que generen desajustes con repercusiones macroeconómicas, de manera que se instituye una orientación liberal-neoclásica a la política económica con el consiguiente inicial desmantelamiento de la política industrial que se venía aplicando.

Posteriormente, en la práctica del neoliberalismo latinoamericano, empezó a replantearse la necesidad de promover al sector exportador, considerar las experiencias de Asia oriental como ejemplo de políticas exitosas dignas de imitarse así como la necesidad de incorporar las nuevas tecnologías de la informática electrónica como parte de las preocupaciones por cambiar o modernizar la tecnología de la producción y los servicios.

Con los cambios en una economía global que entra en una fase de revolución tecnológica se modifican los parámetros en los que es entendida la situación de una economía nacional respecto de su entorno internacional y eso hará variar de manera significativa el tipo de políticas recomendadas para apuntalar el desarrollo. Será más importante el aspecto tecnológico-cognitivo para definir la competitividad de un país que la acumulación de capital físico por ejemplo y, en tal sentido, variarán las metas y los instrumentos de la política del desarrollo en general y de la política industrial en particular.

Es el paradigma de la transformación productiva con equidad que plantea Fajnzylber (CEPAL, 1989) –basado en la endogenización (al interior de la unidad productiva) de los procesos de aprendizaje e innovación, la competitividad sustentada en el conocimiento y la creciente productividad–, el planteamiento que definirá una nueva agenda de reflexión, incorporando la percepción de las oportunidades que se dan en la globalización para emprender la industrialización tardía. Esto implicará la recomendación de una necesaria orientación exportadora del proceso de industrialización.

Los planteamientos respecto de que el Estado es vital para una implementación exitosa de la estrategia de transformación productiva que incorpore como tema central el aprendizaje tecnológico, la innovación y la competitividad serán apuntalados exageradamente bajo la definición de Política Comercial Estratégica que incluye elementos de política industrial selectiva cuyo propósito es

apuntalar a los ganadores en los mercados mundiales de manera que se trata, teóricamente, de los sectores con mayor potencial competitivo ligado al conocimiento y la tecnología moderna que derrama externalidades positivas.

Además de que en esta propuesta se patentiza muy claramente el “optimismo burocrático” que supone un Estado y una burocracia que actúa racionalmente y a la que se le puede asignar diversas tareas y roles, el cuestionamiento a esta orientación de política es que ha sido elaborada con la preocupación de países desarrollados por mantener vigente su industria decadente. Aplicada en países con bajo desarrollo industrial y bajos ingresos resulta que los recursos tienen empleos alternativos, probablemente de colocación más impactante en el desarrollo de la competitividad sistémica que el de favorecer sectores o empresas particulares. En efecto, aquellas políticas horizontales que van dirigidas a mejorar condiciones de competitividad en general antes que favorecer sectores en específico serán más eficientes y factibles –considerando la escasez estructural de recursos públicos–, y con usos alternativos de mayor rentabilidad social

Explicar el hecho de que países en desarrollo son poco eficaces para lograr el arranque del desarrollo además de cierto pesimismo respecto de las capacidades del Estado para asumir retos serios de desarrollo han sido preocupaciones de toda la teoría sobre el desarrollo y la industrialización. El aporte de los economistas institucionalistas respecto de que son las instituciones las que explican tanto el progreso como el atraso en los países determinará que se preste atención a la necesidad de incentivar comportamientos mediante instituciones eficientes para lograr el crecimiento de la productividad, hacer endógeno el progreso técnico y canalizar adecuadamente las energías sociales para el desarrollo industrial y la competitividad.

La aplicación al análisis de la realidad latinoamericana es aleccionadora y nos plantea una agenda sobre la manera de afrontar los desafíos para propiciar una transformación productiva con equidad. Por eso concluimos que la política industrial no solo hace falta sino que es fundamental para que se manifiesten las fuerzas latentes en las sociedades y puedan desplegarse sus fortalezas en el escenario del mercado mundial, que es donde se juegan las posibilidades del crecimiento acelerado.

Lo anterior requerirá por supuesto de mejores instituciones y procesos de transformación en el aspecto más puntualmente productivo, dejando de lado posiciones extremas y demasiado optimistas, por tanto falsas, respecto de las posibilidades del mercado, que prescindan del Estado o, viceversa, aquellas que sostienen un estatismo secante.

Nuestro planteamiento es contrario a ambas concepciones extremas porque pensamos que en la situación actual las oportunidades para encarar con éxito una transformación productiva existen y es necesario saber implementarlas correctamente. Si bien las particularidades y prioridades en las diferentes sociedades se manifiestan, existen elementos comunes para todo país que adopta una estrategia de desarrollo.

En primer lugar parece apropiado abandonar cierta predisposición ideológica que sostiene que la mejor política es aquella en la que se recomienda la menor intervención del Estado y por tanto considera que no es necesaria una política industrial. Esta nos parece una posición inadecuada por ser demasiado confiada en el rol del mercado, pudiendo implicar esta actitud pasiva la pérdida de oportunidades y momentos propicios que ofrece el mercado pero que requiere una actitud pro-activa y no pasiva.

De igual manera es errada la postura contraria donde predomina un optimismo desmedido respecto de las capacidades del Estado omnipotente pues también es un optimismo engañoso que puede implicar, por una mala lectura de la realidad económica, el desperdicio de recursos y hacer a un lado a importantes actores de los procesos de innovación y acumulación que se manifiestan en situaciones de libertad de toma de decisiones.

Considerando la situación actual de Bolivia en la que se manifiesta una postura intervencionista y monopolizadora del Estado mediante la que se pretende que la intervención directa y el desplazamiento del sector privado constituyen la panacea del desarrollo, creemos que es necesario abrir una revisión crítica de las opciones así planteadas. En ese sentido se debe tener claridad si el objetivo principal es la mera apropiación de las unidades productivas por parte del Estado en la mayor parte de los sectores productivos y de servicios, incluyendo la industria, o lo es la expansión de las capacidades productivas y de generación de riqueza y empleo. Teniendo claro el anterior aspecto, se podrá decir si la política económica en general y la política industrial en

particular buscan el desarrollo y la transformación productiva o más bien la apropiación del excedente para su distribución, de manera que los mecanismos para una genuina generación de riqueza no estarían presentes. De ser este el caso creemos que no se puede hablar, propiamente, de una política industrial la que consideramos de urgente necesidad actual en Bolivia.

Bibliografía

- AGOSIN, Manuel
 1992 “Las experiencias de liberalización comercial en América Latina: Lecciones y perspectivas” En: *Pensamiento Iberoamericano N°21*. Universidad Complutense de Madrid. España.
- AMSDEN, Alice
 1989 *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*. Oxford University Press, Nueva York.
- BALASSA, Bela, 1988, *Los países de industrialización reciente en la economía mundial*, Fondo de Cultura Económica, México.
- BELL, Martin y PAVITT, K.
 1992 “Accumulating Technological Capability in Developing Countries”, Annual Conference on Development Economics.
- BANCO MUNDIAL
 1993 *The Miracle of East Asia*. Oxford University Press , World Bank. Whashington. USA.
- CASTAÑON, Rosario
 2005 *La política industrial como eje conductor de la competitividad en las PyME*. CIDE-FCE. México D.F.
- CEPAL
 2006 *Informe sobre la economía de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- DORYAN GARRÓN, Eduardo
 1992 *Economía y reconversión industrial*. INCAE – Quito, Ecuador
- FAJNZYLBER, Fernando
 1983 *La industrialización trunca de América Latina*, Nueva Imagen, México.

- 1988 CEPAL-ONUDI (1989). *Industrialización y desarrollo. Informe N°6*. Santiago de Chile.
- 1988 *Reestructuración productiva, competitividad e incorporación de progreso técnico en los Países Desarrollados*. CEPAL, Santiago de Chile.
- 1990 *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”*. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile.
- 1991 “Inserción internacional e innovación institucional”, publicado en agosto de 1991 en *Revista de la CEPAL*, N° 44. Santiago de Chile.
- FMI
- 1986 *Aspectos teóricos del diseño de los programas respaldados por el fondo*. Departamento de Estudios, Washintong. USA.
- GLICK .R. y MORENO, R.,1997, “The East Asian miracle: growth because of government intervention and protectionism or in spite of it?” *Business Economics* http://findarticles.com/p/articles/mi_m1094/
- HIRSCHMAN, Albert
- 1961 *La estrategia del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- 1996 *Tendencias autosubversivas*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- 1996 “La economía política de la Industrialización por Sustitución de Importaciones”, *El trimestre económico*, Vol. LXIII, 2, núm. 250, México.
- KATS, Jorge
- 2000 *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina* FCE-CEPAL. Santiago de Chile.
- KRUGMAN, Paul (Comp.)
- 1991 *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*. FCE. México D,F.
- MAGGI, Claudio y MESSNER, Dirk
- 2006 *Fernando Fajnzylber (1940-1991) Desarrollo tecnológico, competitividad y equidad*. CEPAL, Santiago, Chile.
- NORTH, Douglas
- 1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE. México D.F.
-

- OCAMPO, José Antonio
 2008 “Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo”.
 En: Revista Desarrollo Social, N° 62, Jul-Dic 2008. Bogotá,
 Colombia.
- PORTER, Michael
 1991 *La ventaja competitiva de las naciones*. Plaza y Janes. Barcelona,
 España.
- PREBISCH, Raúl
 1987[1964] *Nueva política comercial para el desarrollo*. FCE, México
- RIVERA, Miguel Ángel
 2009 *Nueva teoría del desarrollo, aprendizaje tecnológico y globalización*.
 Documento de trabajo. Facultad de Economía UNAM, México.
- RODRIK, Dany
 1993 “Trade and industrial policy reform in developing countries: a
 review of recent theory and evidence”, en Behrman, J. y T.N.
 Srinivasan (comp.) *Handbook of Development Economics, vol. III*,
 Amsterdam: North Holland.
- RODRÍGUEZ, Octavio
 1984 *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. Siglo XXI Editores. México,
 D.F.
- TORRES, Miguel
 2006 *Fernando Fajnzylber – Una visión renovadora del desarrollo de
 América Latina*. Santiago de Chile, noviembre de 2006. Libros
 de la CEPAL N°92. Santiago de Chile.
- WESTPHAL, L.
 1978 “The Republic of Korea’s Experience with Export-Led Growth
 Industrial Development”, *World Development Report, num. 6*.