

¿Cómo pueden alcanzar los países en desarrollo a los desarrollados? El caso de la política industrial para una economía abierta *

Robert Hunter Wade

Introducción

Para muchos economistas la frase “política industrial” evoca automáticamente un sentido negativo como, por ejemplo, “distorsión de precios” o “represión financiera”. “Los burócratas no pueden seleccionar o escoger ganadores”, sostienen, como si la política industrial consistiera en seleccionar ganadores, sea lo que sea que eso signifique. Aun cuando algunos economistas, recientemente, han proclamado la muerte del Consenso de Washington, sugiero que sus informes son enormemente exagerados. Para la gran mayoría de los economistas formados en occidente, una apropiada estrategia de desarrollo continúa significando poco más que la liberalización de los mercados, complementada con medidas tendientes a mejorar la “gobernanza” y una inversión mayor en los sectores sociales como la educación y la salud. El profesor de Harvard, Gregory Mankiw, autor de textos de economía muy consultados y antiguo jefe del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de los EE. UU., recientemente recordaba a los lectores del *Wall Street Journal* que “Adam Smith tenía razón cuando decía que, para conducir al Estado desde el barbarismo más bajo al más alto nivel de opulencia, se requiere poco más que la paz, los impuestos fáciles y una administración de justicia tolerable” (Mankiw, 2006).

Esto, y una buena cantidad de otras evidencias, sugieren que el Consenso de Washington está vivo y coleando¹.

En gran parte de Latinoamérica se han renovado, en años recientes, las conversaciones sobre la necesidad de una política industrial. Pero la “política industrial” generalmente se restringe a medidas para promover las exportaciones y las inversiones extranjeras directas, lo que se mantiene en una posición más o menos consistente con el espíritu del Consenso de Washington. Los sectores más poderosos del gobierno, como los ministerios de hacienda o finanzas, tienden a resistirse con fuerza a la existencia de otras políticas sectoriales.

En este documento describo una nueva manera de pensar una política industrial sensible que deje atrás la añeja cuestión acerca de si el Estado puede o no seleccionar ganadores. Esta nueva manera de pensar la denomino un enfoque *Directo* de la política industrial, en el cual se postula la “diversificación hacia los productos y hacia las tecnologías de las economías más ricas”. El enfoque está basado en la investigación de Ricardo Hausmann, Dani Rodrik y colaboradores de la Universidad de Harvard (2006)².

Esta investigación resulta particularmente relevante en relación con la pregunta siguiente: “¿en qué dirección(es) debería el gobierno tratar de conducir el proceso de diversificación sectorial, dado que no será él sino las empresas privadas, quienes deberán remar?”

Rendimiento de la economía mundial en la era de la globalización y del liberalismo de mercado

La razón básica para introducir una política industrial es que el desarrollo económico a escala mundial, en relación con varios indicadores, no ha funcionado bien en el último cuarto de siglo; y eso se produce cuando este período ha sido testigo de la adopción del liberalismo de mercado (o Consenso de

Recibido: 25-09-2006. Aceptado: 30-10-2006.

* Documento preparado para el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “How Can Developing Countries Catch up? The Case for Open-Economy Industrial Policy”.

Está disponible también una versión corregida y ampliada, con el título “Rethinking Industrial Policies, or How Middle-Income Countries can Escape 'Gravity' and Catch up with High-Income Countries”.

Washington) como “política económica global” tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados. Por otro lado, la región donde el desarrollo económico ha sido más exitoso, Asia del Este, ha experimentado la “intervención estatal” para conducir los mercados, y lo ha hecho a una escala más sistemática que en regiones menos exitosas³.

El ingreso promedio de los países en desarrollo (países del Sur) sigue correspondiendo a una proporción que va entre el 15 y 20% de aquél del Norte, medido en poder de compra del dólar paritario, y, al menos hasta hace poco tiempo, la tendencia ha sido *descendente*.

Es verdad que, durante los últimos años, se ha visto un marcado mejoramiento en las tasas de crecimiento de muchos de los países en desarrollo del mundo. Sin embargo, pareciera que existe una fuerza, o un conjunto de fuerzas, que operan en la economía mundial y que son análogas a la fuerza de gravedad, las que mantienen a la mayoría de los países en desarrollo, con una masa demográfica equivalente al menos a un tercio de la población mundial, en una trayectoria de crecimiento muy baja como para poder alcanzar, digamos, un 75% del ingreso promedio del Norte dentro de un siglo.

Son pocos los países del Sur que han logrado dar un salto, pero no hay garantías de que ese crecimiento no se revierta cuando la burbuja de los bienes se desinfle en Occidente⁴.

Asia se considera a menudo como el gran éxito de la historia, y se presenta a China e India como las super poderosas economías emergentes, rivales de EE. UU. y de Europa. Aunque el crecimiento de su ingreso promedio ha alcanzado una cierta proporción de aquél del Norte, su nivel es aún muy bajo, manteniéndose en torno al promedio de los países del Sur. Siguen siendo economías pobres y tecnológicamente primitivas con algunos bolsones de excelencia tecnológica y corporativa.

Mientras tanto, los ingresos de la mayoría de los países del Sur, fuera de Asia del Este e India, han caído bruscamente en relación con el Norte. Por ejemplo, América Latina, en 1980 tenía un ingreso promedio (considerando un poder adquisitivo paritario) correspondiente al 26% del que tenía EE. UU. Pero para el año 2004 ese ingreso promedio había caído a un 16% del ingreso de EE. UU. El África Subsahariana vio caer su ingreso desde el 9% respecto al de EE. UU. en 1980 hasta el 6% en 2004 (ver Cuadro N° 1). Esto es exactamente lo opuesto a lo que se requiere alcanzar. Y la diferencia absoluta en el ingreso se hace cada vez más grande incluso respecto a la mayoría de los países de Asia del Este, para no mencionar al resto del mundo en desarrollo⁵.

Cuadro N° 1
PIB Per Cápita (PPP) Regional como Porcentaje del de EE. UU.

Años	América Latina	África Subsahariana
1980	26	9
2004	16	6

Fuente: Hausmann y Rodrik (2006).

El aumento en la desigualdad del ingreso mundial (según varias medidas plausibles) ha estado acompañado por una distorsión severa de la distribución del ingreso entre el que recibe el sector laboral y el que recibe el capital. Para los países de la OCDE, considerados como grupo, la proporción de la remuneración del trabajo respecto al ingreso de los negocios se mantuvo alrededor de un 70% durante décadas después de la Segunda Guerra Mundial; en 1980 aumentó al 72%, y luego -con Reagan y Thatcher revirtiendo la tendencia- cayó bruscamente al 64% de hoy (ver Cuadro N° 2). Por otro lado, la proporción de las utilidades respecto al ingreso total de los negocios alcanzó 8 puntos porcentuales del PIB entre 1980 y 2003, un excelente resultado para los accionistas.

Cuadro N° 2
Tasa de remuneración laboral respecto al ingreso de negocios, OCDE (%)

	1950-1980	1982	2003
Participación laboral	~ 70	72	64

Fuente: Bennhold (2005).

Mientras tanto, el número de personas que viven con un ingreso que se ubica bajo lo que el Banco Mundial define como la línea de la pobreza (US\$ 2 diarios promedio por persona) se incrementó entre 1981 y 2001, de acuerdo con los propios datos de esa institución.

En resumen, la economía mundial presenta un cuadro de diferencias grandes y crecientes en el ingreso y en la riqueza; y estas diferencias probablemente se transformarán en una fuerza desestabilizadora, especialmente ahora que los medios de comunicación llevan el conocimiento de esas diferencias hasta la última aldea del planeta. El estado de California muestra una visión fugaz de un futuro posible: casi el 40% de las nuevas residencias del estado se están construyendo en “comunidades amuralladas”, versión moderna de los pueblos fortificados del medioevo.

Estos resultados constituyen malas noticias para Adam Smith y sus discípulos actuales. La teoría asume una forma lógica, “si A, entonces B”, o “si ocurre la liberalización de los mercados/globalización, entonces mejora el resultado económico”. Durante los últimos 25 años hemos vivido la puesta a prueba de esta teoría, en uno de los experimentos más grandes de las ciencias sociales de todos los tiempos (Wade, 2007b).

La causa -es decir A- se ha puesto en su lugar. A nivel de políticas, las barreras al comercio y a la inversión extranjera han caído dramáticamente. Por ejemplo, la proporción promedio mundial del ingreso por aranceles respecto al PIB cayó de 27% en 1980 al 10% en 2004. A nivel de los flujos económicos, aquellos que se dan a través de las fronteras son más altos en relación con el flujo total que en cualquiera otra etapa desde la Segunda Guerra Mundial. Por ejemplo, la proporción del comercio mundial respecto al PIB mundial aumentó desde un poco menos del 30% en 1970 a un poco menos del 60% en 2001, de acuerdo con los Indicadores de Desarrollo Mundial (ver Cuadro N° 3). El incremento en los flujos que cruzan las fronteras genera una forma de redistribución de la producción hacia afuera de los antiguos centros industriales; pero no se trata de una redistribución de la producción de bienes finales, sino de bienes intermedios que involucran una cadena de abastecimiento desagregada que va desde la extracción de materias primas hasta los servicios de venta y post-venta de los bienes finales.

Cuadro N° 3
Indicadores de globalización (%)

	1970	1980	2001	2004
Ingreso promedio mundial por aranceles / PIB		27		10
Comercio mundial / PIB	~ 30		~ 60	

Fuente: World Bank (2004).

Si la teoría se sostuviera, habríamos visto mejoramientos substanciales y geográficamente dispersos en el rendimiento de la economía. Pero, como sugerimos recién, el *efecto* no ha sido consistente con las predicciones de mejoramiento relativo. Donde el efecto pareciera darse -notablemente en Asia del Este, incluyendo China-, dichas economías efectivamente se integraron fuertemente en las cadenas de abastecimiento global centradas (en su mayor parte) en el Norte; pero aquello lo lograron con políticas y regímenes de gobernanza que les podrían significar una mala nota en sus calificaciones según los criterios del Consenso de Washington, de acuerdo con los cuales ellos no estaban creciendo lo suficientemente rápido. Por otro lado, muchos Estados latinoamericanos se

transformaron en alumnos estrella del Consenso de Washington pero tuvieron un pobre rendimiento económico (A había sido puesto en marcha con fuerza pero B no lo siguió). Asimismo, el África Subsahariana también emprendió una serie de “ajustes estructurales” tipo Consenso de Washington en los años ochenta y noventa. Obviamente hay algo que no calza bien cuando los buenos pupilos sacan bajos puntajes y los malos sacan buenos puntajes. Pero hay que recordar que aquellos que acrecentaron el ingreso de *capital* lo hicieron muy lentamente durante ese mismo período, de manera tal que la “globalización” funcionó bien para ellos⁶.

Esto me conduce a la política industrial, al caso de los gobiernos de países en desarrollo que han asumido un rol más activo en la aceleración de la industrialización de lo que el Consenso de Washington prescribe o de lo que permite la afirmación respecto a que “los burócratas no pueden seleccionar ganadores”. También me conduce a los cambios en el comercio multilateral y en el régimen de inversiones, cambios que legitiman esa expansión en el papel del Estado (y tanto más el establecimiento de acuerdos preferenciales que sean menos que multilaterales). Comenzaré por resumir un caso de ortodoxia en contra de la política industrial.

Las fallas del gobierno y las fallas del mercado

Desde el siglo XVIII ha existido un amplio acuerdo entre los economistas respecto a que el Estado podía proveer una amplia gama de bienes públicos.

Estos bienes incluyen: 1) un sistema de derechos de propiedad y su cumplimiento; 2) dinero solvente o estabilidad macroeconómica; 3) comercio, inversiones, e intercambio de ideas abiertas (excepto lo referente a patentes y derechos de autor); 4) educación primaria; 5) salud pública y protección sanitaria; 6) varios tipos de infraestructura; etc. Lo que estos bienes tienen en común es que sectorialmente son bastante neutrales.

El Banco Mundial ha promovido este amplio acuerdo acerca del rol del Estado. Incluso el presidente Wolfowitz agregó, recientemente, dos bienes públicos a esta lista: 1) el freno a la corrupción, y 2) el mejoramiento del “clima de negocios” en los países en desarrollo. Ambos son, también, sectorialmente neutrales.

La política industrial, como he dicho, es algo mucho más amplio que “seleccionar ganadores”. Se refiere a medidas del Estado para proporcionar *inputs* e instituciones que beneficien de forma diferenciada a sectores, productos o actividades específicas, con la intención de dar mayor apoyo a unos sectores que a otros. De allí que la política industrial tiene que ver con el suministro público de *inputs* con algún grado de especificidad sectorial.

La argumentación ortodoxa contra la política industrial se fundamenta en dos puntos básicos:

(1) El uso de recursos públicos (por ejemplo subsidios) o de autoridad pública (por ejemplo control de importaciones) para dar beneficios diferenciados involucra una “distorsión” de la asignación de recursos que la aleja de una asignación eficiente. El costo no es sólo el costo directo, sino la pérdida de recursos que podrían destinarse a usos más eficientes. Este es un costo disperso y menos “notorio” para aquellos que soportan los costos que lo que son los beneficios para los beneficiarios, quienes probablemente deban organizarse por sí mismos para asegurarse y protegerse.

(2) El suministro público de *inputs* específicos está más relacionado con las “fallas del gobierno” que el suministro público de *inputs* genéricos, y las fallas del gobierno son, característicamente, más costosas que las del mercado. Sin un mecanismo de precios, el Estado sufre más que “el mercado” por la falta de información y de incentivos que ello implica. El Estado no tiene una buena vía para procesar la información acerca de la recompensa a los usos alternativos de los recursos públicos y de la autoridad, y que sea análogo al sistema de precios (descentralizado).

Pero, incluso si tuviera esa vía, está el problema de que los funcionarios públicos no tienen el incentivo como para usar la información con sabiduría y si tuvieran el incentivo, sus intervenciones podrían estimular conductas tendientes a la búsqueda de rentas por parte de actores privados que pueden frustrar las buenas intenciones de los funcionarios públicos, incluyendo la intención de terminar

el apoyo a actividades que no están logrando competitividad internacional o que ya la alcanzaron suficientemente.

Ambas razones, consideradas en conjunto, generan la conclusión de que el Estado debería limitarse a proporcionar, o responsabilizarse por proporcionar, sólo bienes públicos de carácter general y sectorialmente neutrales. Es decir, debería evitar toda política industrial.

Una parte de quienes adhieren a esta argumentación enfatizan el carácter estático de su concepto de eficiencia. Aquellos que hacen de la eficiencia el argumento central, no le dan peso al costo de oportunidad (la pérdida que se produce en algún otro lugar por el hecho de otorgar beneficios orientados específicamente) frente al potencial crecimiento de ganancias que implica el apoyo extra-mercado para mejorar la calidad o diversificar la producción; por ejemplo, el aumento de las ganancias que proviene de la capacidad de las empresas asistidas para entrar a los nuevos mercados con productos de un mayor valor agregado. (En la situación extrema, las empresas que producen bienes que están bajo los estándares internacionales requeridos no tienen mercado; en cambio aquéllas que son capaces de adaptarse a dichos estándares sí tienen un gran mercado).

Pero mi preocupación, aquí, se relaciona más con la segunda objeción ortodoxa a la política industrial, con la que sostiene el fracaso que se podría esperar de la provisión pública de *inputs* sectorialmente diferenciados. Para desarrollar el argumento necesito partir desde más atrás, con una caracterización de la naturaleza del proceso de desarrollo económico.

La diversificación de productos como el corazón del proceso de desarrollo

En la concepción ortodoxa del desarrollo económico, de lo que se trata es producir *más* por persona. Pero el desarrollo también tiene que ver con producir diferentes tipos de bienes y servicios. Los países ricos producen una mayor gama de diferentes bienes y servicios (de aquí en adelante “bienes”) que los países pobres; y para llegar a ser más ricos, los países pobres deben aumentar, en su producción, la proporción de aquellos “bienes” que producen los países ricos.

Existen buenas evidencias, tanto intersectorial como a través de series de tiempo, como para sugerir que el proceso de desarrollo es un proceso de diversificación de la producción desde bienes propios de países más pobres hacia bienes más sofisticados (o bienes propios de países más ricos). No sólo diversificación desde la agricultura hacia la manufactura y los servicios, sino, también, diversificación al interior de la manufactura y al interior de los servicios. La especialización sectorial sólo comienza a dominar la diversificación sectorial, en las economías de alto ingreso, al nivel más bajo de la “vieja” OCDE; por ejemplo, Portugal (Imbs y Wacziarg, 2003)⁷. Dicha evidencia desafía la lógica de la ventaja comparativa que es la lógica de la especialización.

Si no hay fallas del mercado y tampoco fallas del gobierno, este proceso de diversificación de la producción debiera ser fluido y más o menos automático. Por otro lado, si la diversificación sufre las fallas del mercado y/o del gobierno, dicho proceso puede detenerse hasta que se superen dichas fallas. Un país pobre puede verse bloqueado en el proceso de especialización hacia bienes propios de los países pobres. No será hasta que aquellos bienes se vean favorecidos por una explosión en su demanda que dichos países puedan retomar la trayectoria del desarrollo.

Para comprender las condiciones en las cuales podemos esperar fallas del mercado y del gobierno en lo que respecta al bloqueo del proceso de diversificación necesitamos examinar cómo se da este proceso.

Imaginemos que todos los productos (bienes y servicios) normalmente producidos en el mundo sean colocados en un espacio global de productos. (Imaginemos un bosque gigantesco en el cual haya un producto en cada árbol). Los productos pueden colocarse más cerca o más lejos unos de otros en un espacio bidimensional de acuerdo con el grado de similitud de los *inputs* que requieren para su producción. Así, por ejemplo, la ropa interior de algodón se podría poner cerca de los abrigos y muy lejos de las computadoras. Estas últimas podrían colocarse cerca de los video procesadores. Habiendo mapeado el espacio de productos de esta manera, podríamos luego agregar una dimensión vertical, el

ingreso. La topografía del espacio global de productos sería más o menos alta en cada uno de los puntos de acuerdo con el ingreso de los países que se especializan en la producción de cada tipo de producto. Luego podríamos mapear los países en este espacio tridimensional según su ingreso (promedio) y su localización en el espacio de productos (la ubicación de sus empresas en el bosque global de productos).

Una manera de medir la “cercanía” y “distancia” de los productos es examinar los paquetes de exportación de cada país y calcular la probabilidad de que un país que exporte productos X pueda también exportar productos Y. Manteniendo constantes otras complicaciones, podemos concluir que si la probabilidad de que un país que exporta X exporte también Y es alta, entonces el *input* requerido para hacer X e Y es similar. X e Y deberían, entonces, colocarse cerca uno del otro en el espacio global de productos.

Podemos también ligar la composición de los paquetes de productos de exportación con el ingreso per cápita, y constatar cómo difiere el paquete exportador según los diferentes niveles de ingreso per cápita. Ricardo Hausmann y sus colaboradores han derivado un índice de “sofisticación” de determinados productos en términos del ingreso promedio de los países que exportan dichos productos, medido por la proporción de esos productos en el total de sus exportaciones (Hausmann y Klinger, 2006; Hausmann y Rodrik, 2006). Así, los vestidos son exportaciones “no sofisticadas” porque el ingreso per cápita de los países que exportan la proporción más alta de vestidos del mundo es bajo. Las computadoras constituyen una exportación “sofisticada” porque los países que exportan una proporción relativamente alta del total de computadoras tienen un ingreso per cápita alto.

Hausmann y sus colaboradores calcularon, así, la sofisticación del paquete completo de exportaciones de un país, añadiendo el puntaje exacto del peso que tiene cada producto de exportación. Ellos encontraron, en un análisis intersectorial, una correlación positiva muy fuerte entre la sofisticación del paquete de exportaciones de cada país y su PIB per cápita. Es enteramente plausible que la misma correlación se sostenga para la misma economía en el tiempo, esto es, que su paquete de exportaciones cambie en la dirección de producir más de aquellos tipos de productos corrientemente producidos (exportados) por países con mayores ingresos per cápita.

La diversificación está limitada por el abastecimiento de *inputs*

Una diversificación de la producción de la economía, desde un conjunto de productos a otro nuevo, es más fácil mientras más similitud exista entre los *inputs específicos* y las instituciones requeridas para producir el antiguo y el nuevo conjunto de productos. Una economía que ya produce vestidos de algodón puede fácilmente saltar hacia, digamos, los abrigos porque los *inputs* son similares (por lo que sabemos, tendrá una alta probabilidad de pasar desde ser el exportador de una alta proporción de vestidos del mundo a ser exportador de una alta proporción de abrigos). Pero esa misma economía no pasará fácilmente a producir computadoras.

En otras palabras, empresas no coordinadas en el mercado serán capaces de dar saltos hacia productos “cercanos” (que requieren *inputs* específicos similares), pero no “lejanos”. Así, las fallas del mercado y del gobierno tienen probabilidades de ser menos graves en la medida que la producción se mueva hacia productos cercanos. Este rasgo otorga una fuerte dependencia-de-pasos al proceso de desarrollo; hace que el *próximo paso* dependa de los *inputs* y de las instituciones específicas requeridas para realizar las actividades ya *existentes*. Podemos ver esta dependencia-de-pasos en el hecho de que Corea exporta hornos microondas y no bicicletas, y Taiwán, lo opuesto. Pakistán exporta balones de fútbol y no sombreros, y Bangladesh, lo opuesto.

Algunos de los *inputs* requeridos son privados, otros son públicos. En el caso de los *inputs* públicos, algunos son generales o sectorialmente neutrales; otros son más específicos. Esto es fácil de decir –“algunos bienes públicos son sectorialmente específicos”– pero es una afirmación que hace destruir el consenso de los economistas sobre el rol del Estado. ¿Por qué sucede esto?

Inputs públicos específicos y política industrial

La propuesta clave en esta argumentación es la siguiente: a) la diversificación constituye el corazón del proceso de desarrollo económico, y b) un Estado que se limita a la provisión de bienes públicos genéricos y sectorialmente neutrales limitará la diversificación de la economía.

El observar que algunos *inputs* públicos son específicos para un sector o actividad, considera el hecho de que muchos gobiernos alrededor de los años noventa, incluyendo gobiernos latinoamericanos fundamentalistas del mercado, desarrollaron vigorosos esfuerzos tendientes a: 1) crear zonas de procesamiento de exportaciones (EPZs), y 2) atraer inversiones extranjeras (FDI) (Schrank y Kurtz, 2005). Ellos lo hicieron proporcionando *inputs* tanto genéricos como *específicos* a ambos tipos de actividades. Por ejemplo, proporcionaron procedimientos especiales de aduana, infraestructura especial, normas especiales en lo que respecta al mercado laboral, regímenes especiales de impuestos, créditos de subsidio, acceso al arbitraje internacional, y cosas por el estilo. Los gobiernos no suministraron los mismos *inputs* a toda la economía y ello por dos buenas razones: era material y políticamente imposible.

En otras palabras, se comprometieron en una forma de política industrial; proporcionaron *inputs* públicos que intencionadamente beneficiaron a actividades económicas diferenciadas y específicas. ¡Ello lo hicieron a pesar de que proclamaban ser fundamentalistas del mercado, pero comprometiéndose nada menos que a la creación de políticas relacionadas con un área específica de asignación de recursos!

El caso es que algunos requerimientos de *inputs* públicos (y de instituciones) son específicos de un sector o actividad más que genéricos y que la diversificación de la economía en nuevos sectores o actividades dependerá de la provisión de nuevos *inputs* públicos específicos. O, más precisamente, las empresas económicas pueden fácilmente diversificarse hacia productos o actividades parecidos a los que ya desarrollan, y requieren *inputs* también parecidos. Pero esos nuevos productos similares a los anteriores pueden no ser más “sofisticados” (pensemos en los vestidos y los abrigos), de manera que el incremento del ingreso que se gana con esos nuevos productos puede ser pequeño. La mayor ganancia proviene, en realidad, de la diversificación hacia productos que están más lejos de aquellos que ya se producen.

Con anterioridad me referí a la fuerte correlación positiva que existe entre la sofisticación de la economía de exportación y el ingreso per cápita. He aquí otro importante descubrimiento empírico: los países que se manejan para tener una canasta de productos de exportación más sofisticada que lo “normal” en relación con su PIB per cápita, tienden subsecuentemente a crecer más rápido que otros países que, con el mismo PIB per cápita, tienen canastas de productos de exportación normales o menos que normales. Los primeros tienen mayor probabilidad de dar saltos bruscos en su nivel de ingreso que los segundos. Hausmann y sus colaboradores encontraron que, controlando otros elementos determinantes del crecimiento, un paquete de productos de exportación más sofisticado en 1992 fue un elemento predictivo del crecimiento que se produjo durante los posteriores 11 años. La evidencia sugiere que China, India, Turquía y Polonia exportaron canastas superiores a lo normal en relación con su ingreso per cápita; mientras que Colombia, Bolivia y la mayor parte del África Subsahariana exportaron productos bajo lo normal en relación con su PIB (Hausmann y Rodrik, 2006: 6).

En resumen, una canasta de productos de exportación que es más sofisticada que lo normal en relación con el ingreso promedio de un país tiene un efecto positivo muy fuerte en su desarrollo futuro. Podemos denominar este factor como una alta “elasticidad del ingreso por exportaciones”. Y ello proporciona una poderosa justificación para tener una política industrial más proactiva. El objetivo es cambiar la dirección de la economía desde un curso de desarrollo dependiente, estimulando a las empresas que operan en el país (sean nacionales o extranjeras) a diversificarse -o dar un salto- hacia la producción de bienes más sofisticados de lo que podrían producir sin ninguna asistencia. Y, más específicamente, hacia productos cuya *posterior* diversificación hacia bienes más sofisticados resultaría más fácil, debido a que los nuevos productos estarían más cerca de los anteriores, o sea, requerirían de

inputs específicos, sean públicos o privados, similares.

Esto da luces sobre la verdadera dificultad para el desarrollo económico que enfrentan muchos de los países de América Latina, el Medio Oriente y el África Subsahariana. Estas economías han desarrollado la especialización en productos relacionados con sus recursos naturales. En los últimos años los precios de exportación de esas *commodities* han tenido un crecimiento explosivo. Su tasa de cambio se ha apreciado tanto que ha llegado al punto denominado “enfermedad holandesa” (desindustrialización de una economía, producto de su orientación a vivir de la exportación de sus recursos naturales), esto es, dicha tasa de cambio les ha dificultado su diversificación hacia productos no basados en sus recursos naturales. En este contexto, los incentivos de la política industrial para realizar un “gran salto” en la diversificación deberían ser muy fuertes, lo que Rosenstein-Rodan llaman “un gran empujón”; y los problemas de la institucionalización de la economía política, tal como los de la política industrial, son análogamente difíciles.

Conduciendo y siguiendo al mercado

En publicaciones anteriores he hecho una distinción entre el gobierno que “conduce al mercado” y aquel que “sigue al mercado”, dependiendo de dónde se ubica la iniciativa. Un caso extremo de un gobierno que conduce al mercado hacia un área de productos con mayor elasticidad en el ingreso por exportaciones, es el gobierno de Corea, el cual dio un salto hacia la producción integrada de acero a principio de los años 70. El Banco Mundial y la USAID se opusieron con mucha fuerza a esta iniciativa señalando que la ventaja comparativa de Corea descansaba en la continuidad de la producción más eficiente de radios y productos similares (Wade, 2004: 319; Wade, 1990). El gobierno de Corea ignoró esta oposición y creó la POSCO (Pohang Iron & Steel Co., organización de países cuyo objetivo es la innovación y crecimiento en la producción del acero). En 1987, el propio Banco Mundial describió a la POSCO como “indiscutiblemente la productora de acero más eficiente del mundo”.

Seguir al mercado, por otra parte, significa comprometer al Estado en el apoyo de *algunas* inversiones que las empresas privadas harían de cualquier modo. Desde esta perspectiva, “seleccionar ganadores” se ubica al final del espectro “conducir-seguir”. Hay todo un abanico en el resto del espectro para políticas industriales más modestas, incluyendo una suerte de séquito de seguidores del mercado. Este séquito es menos riesgoso en el sentido de que hará menos probable el gastar recursos en proyectos elefantiásicos. Pero, por otro lado, puede resultar más riesgoso, en el sentido de reforzar la especialización de la economía en actividades donde sí existen ventajas comparativas pero que no tienen un gran potencial de crecimiento y diversificación.

Problemas institucionales de la política industrial

En resumen, muchos países en vías de desarrollo hacen frente al siguiente dilema: sus empresas pueden diversificarse fácilmente hacia actividades “cercanas” (porque dependen de *inputs* privados o públicos de los que ya disponen, en su mayor parte), pero estas actividades cercanas pueden no ser mucho más “sofisticadas” que las ya existentes y, por ello, producirán un aumento poco significativo del ingreso; y por el otro lado, las actividades que sí pueden producir un aumento significativo del ingreso se encuentran en campos más alejados, por lo que requieren de *inputs* nuevos, incluyendo nuevos bienes públicos de carácter específicamente sectorial.

Existen, entonces, dos tipos de problemas. En primer lugar, como ya mencionamos, el gobierno no tiene la capacidad para proporcionar *inputs específicos* requeridos por cualquier potencial producto nuevo que genere mayor ingreso. De allí que la política industrial de un gobierno implica necesariamente elegir acerca de cuáles *inputs* específicos proporcionar y cuáles no (y en qué cantidad). La elección no debería tomarse de manera *ad hoc* sino en el contexto de una estrategia económica más amplia que apunte a diversificar la economía hacia la producción de bienes propios de países más ricos.

El segundo problema básico es que la provisión pública de *inputs* específicos está sujeta a serias “fallas del gobierno”, tal como lo sostienen los críticos ortodoxos de la política industrial. La provisión

pública debe hacer frente a un problema de información: sin un mecanismo descentralizado de precios, ¿cómo puede el gobierno elegir entre qué proporcionar y qué no? Y esto conduce a un problema de incentivos: ¿cómo puede asegurar el gobierno que, en ausencia de burocracias buscadoras de ganancia, sus funcionarios actúen en línea con sus intenciones?

Este enfoque sugiere que el costo de seguir las prescripciones ortodoxas -el Estado debe limitarse a proporcionar *inputs* genéricos- puede ser un costo muy alto en términos de la meta de la diversificación. Es mejor tratar de resolver el problema con el tema institucional de la “falla del gobierno” en mente. El gobierno debe ir más allá de la agenda institucional del Consenso de Washington, la cual pone énfasis en el establecimiento de derechos de propiedad bien definidos, una relación prudentemente distante entre el Estado y el sector privado, y transparencia en el ejercicio de la autoridad pública. El gobierno debe establecer una colaboración estrecha entre el sector privado y el público, tanto a nivel de estructura como de normas. Si la agencia encargada de la política industrial debe desarrollar una amplia mirada de futuro en la economía (del tipo que la empresa privada no puede tener), debe recibir una gran cantidad de información acerca de los requerimientos de la producción de nuevos bienes. Esa información puede venir de la FDI (*Foreign Direct Investment*), de las asociaciones de comercio o de los bancos de desarrollo; la cuestión es cómo diseñar un sistema de interacción público-privada que genere adecuadamente la información requerida.

La corrupción es un elemento casi inevitable en la colaboración necesaria entre el sector público y el privado, y la cuestión no es cómo detenerla (ver los actuales esfuerzos del Banco Mundial), sino cómo prevenir que ella tergiverse la asignación de recursos desde actividades productivas hacia no productivas, desde actividades competitivas hacia no competitivas. Los sistemas de corrupción de Asia del Este comparados con los de Asia del Sur tienen mucho que enseñarnos en este tema (Wade, 1985; Wade, 1982).

Haré una puntualización general sobre esta cuestión “arquitectural” y luego daré un ejemplo de Asia del Este. La puntualización general se refiere a que la política de apoyo industrial debe incluir una cláusula de salida o de término que debe posibilitar el fin del apoyo en caso de que no esté resultando efectivo o de que la actividad apoyada ya no sea necesaria. Desde esta perspectiva general, los subsidios se ven mejor que la protección, porque los subsidios se relacionan con el presupuesto público y tienen costos más tangibles. La red patrón-cliente tiene menor probabilidad de proteger que las barreras arancelarias y no arancelarias. Por otro lado, los instrumentos de protección tienen otras ventajas, tal como el aumento de ingresos allí donde la capacidad de pagar impuestos es más débil.

La política industrial de Taiwán

Para ilustrar de una manera concreta lo que hemos dicho, tomaremos el caso de Taiwán. Indudablemente este país es considerado como poseedor de uno de los procesos de industrialización más exitosos del mundo. Habiendo tenido un ingreso muy bajo y una economía esencialmente agrícola en los años 50, desde principios del 2000 sus residentes sacaron tal cantidad de patentes, que alcanzaron el cuarto lugar en este ámbito después de EE. UU., Japón y Alemania. Sacaron más patentes que los británicos y los franceses, cuya población más que duplica la de Taiwán.

Taiwán tuvo una política industrial muy vigorosa que comenzó hacia los años 50. Actualmente, en el tope de la estructura organizacional del gobierno se encuentra un consejo de planificación con mucho poder y ubicado en el centro del aparato gubernamental (en los años 80 contaba con 250 profesionales); tiene un rol asesor del gabinete y está presidido por el primer ministro. Inició sus actividades a finales de los 70; ha sido complementado con el Grupo Asesor en Ciencia y Tecnología (STAG, por sus siglas en inglés) que está formado por siete a 10 expertos en ciencia y tecnología no taiwaneses más un secretariado taiwanés. A su lado se encuentra el enorme instituto público de I&D denominado Instituto de Investigación de Tecnología Industrial (ITRI, por sus siglas en inglés) con un equipo que, en 1987, contaba con cerca de 4.500 personas. Estos organismos cupulares están a cargo de las responsabilidades básicas concernientes a la elaboración de planes de diversificación de la

economía, tal como lo es el plan decenal de desarrollo de la industria petroquímica. Una proporción importante de las actividades de estos organismos cupulares se podría denominar “conducción del mercado”.

En la base del gobierno nacional de Taiwán existe una agencia orientada a las empresas, denominada Oficina de Desarrollo Industrial, que en los años 80 contaba con un equipo cercano a los 180 miembros, fundamentalmente ingenieros industriales. Dichos ingenieros constituyen una especie de servicio de extensión industrial, y ellos, más que conducir al mercado, lo siguen. Como parte de su plan de trabajo gastan parte importante de su tiempo mensual visitando empresas en los sectores donde ellos son especialistas y lo hacen con una actitud que se puede ilustrar como “¿qué podemos hacer para ayudarlos a mejorar?” Ellos pueden dar asesoría acerca de nuevas maquinarias o herramientas, o formas de reorganizar las líneas de producción, o sobre importaciones que la empresa podría intentar sustituir. Ellos pueden recomendar apoyo por parte del Fondo de Innovación, o también recomendar una nueva maquinaria no utilizada aún en el resto del país y cuya importación puede ser financiada por el Fondo; en este caso, por ejemplo, la empresa puede utilizarla durante un período que se acuerda antes y al final del cual puede decidir si la mantiene o no; si decide mantenerla, la empresa pagará su importación y, si no, el Fondo paga⁸.

La Junta de Desarrollo Industrial y el Consejo de Planificación, de manera conjunta, escogen los sectores y los productos específicos que serán objeto de incentivos fiscales⁹. Los productos, en general, están muy bien especificados de manera tal que sólo los nuevos, o los que operan al final de la especificación, sean elegibles; por ejemplo, no “condensadores en general”, sino condensadores que estén por sobre una capacidad previamente estipulada.

En la medida que un producto deje de ser nuevo y se acerque a la capacidad estándar, es removido de la lista y se añade otro. Este constituye un mecanismo de salida relativamente distante.

Mi libro *Gobernando el mercado* entrega una serie de ilustraciones de la manera cómo este aparato de política industrial funcionó a fines de los años 80. Sin embargo, el punto principal no tiene que ver con el diseño de políticas específicas, sino con la *norma* que establece que el Estado debería “intervenir” así como con la profundidad y celeridad de la transformación económica hacia actividades relacionadas con productos de mayor valor agregado. La norma persiste hasta el día de hoy, pero actualmente opera considerando los laboratorios públicos de I&D, las asociaciones de comercio y las grandes empresas como socios más igualitarios que colaboran en las direcciones futuras y con distintos instrumentos de política de los que fueron utilizados en el pasado.

Esta norma escasamente se puede encontrar en, digamos, el Reino Unido, en EE. UU., o en el Banco Mundial u otras organizaciones internacionales de desarrollo (Weiss y Thurbon, 2004).

Tampoco esta norma se podrá encontrar en muchos países en desarrollo, donde las ideas del Consenso de Washington son sostenidas con fuerza. Tomemos el caso de Chile. Chile ha sido uno de los pocos países en el mundo que no puso *royalty* a la exportación de sus recursos naturales no renovables que, en el caso de este país, es el cobre. Entretanto, el nivel de procesamiento -y por ello el valor agregado- cayó fuertemente. En 1973 la barra de cobre refinado constituía más o menos el 97% de las exportaciones de este metal, y el cobre no procesado, sólo el 3%; hoy en día, la proporción es mitad y mitad, lo que demuestra un movimiento descendente de la cadena de valor. Sin embargo, sucesivos gobiernos, incluyendo los 16 años de gobierno de centro-izquierda, rechazaron la propuesta de colocar un *royalty* a la exportación de productos de cobre en función del grado de procesamiento, esto es, a menor procesamiento, mayor *royalty*. Una de las propuestas planteaba desde US\$ 20 de *royalty* por libra de cobre concentrado (la forma menos procesada de este metal con un 30% de contenido de cobre) a US\$ 10 de *royalty* por libra de lingote (forma intermedia de procesamiento con un 99% de contenido de cobre), y ningún *royalty* para los productos de cobre exportados tales como alambre y otras formas de cobre procesado. Los gobiernos justificaron la ausencia de *royalty* sobre la base de que si el interés de los productores en Chile es el de exportar cobre no procesado, no es cuestión de estimular “artificialmente” un mayor procesamiento en Chile. Finalmente, recién en el año

2005 el gobierno introdujo un *royalty* muy bajo a la exportación de productos de cobre, independiente del grado de procesamiento (Palma, 2006).

Lo más impactante de este ejemplo es que la política industrial propuesta fue de un tipo extremadamente elemental: un simple impuesto gradual a las exportaciones, que no requirió “seleccionar ganadores”, o una burocracia weberiana, o normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que se puedan burlar. El rechazo fue determinado por un compromiso ideológico con el pensamiento neoliberal.

Conclusiones

Comencé sugiriendo que el mayor experimento global de las ciencias sociales en los últimos 25 años - el experimento de la liberalización de los mercados como eje central de la estrategia de desarrollo- no ha entregado nada siquiera parecido a los resultados que prometía. El desempeño de la economía mundial durante este período sugiere que dicha estrategia contiene fuerzas análogas a la fuerza de gravedad que actúan en el sentido de bloquear la posibilidad de que la mayoría de los países en desarrollo alcancen a los desarrollados; y lo mismo ocurre con una gran mayoría de la población de los países en desarrollo respecto a la población de los países desarrollados. Lo que podemos concluir, al final, es que la liberalización de los mercados no ha sido *suficiente* para vencer la gravedad y acelerar esa posibilidad de alcance.

El fracaso relativo del experimento justifica repensar el caso de la política industrial, concebida no ya en términos dicotómicos de volver atrás, desde la liberalización del mercado hacia su opuesto que es la planificación central, sino como una cualificación de la liberalización del mercado que involucre un rol más activo del Estado en el fortalecimiento de las normas de diversificación de la economía.

En el centro de mi argumentación hay tres proposiciones. Primera, el desarrollo consiste en un proceso de diversificación hacia diferentes tipos de productos (y no intensificar la especialización). Segunda, la producción de diferentes tipos de productos requiere diferentes tipos de *inputs* públicos (como también privados), los que tienen cierto grado de especificidad en el sentido de que son menos productivos en otros usos. Tercera, el Estado debe escoger qué *inputs* específicos proporcionar y cuáles no.

Estas proposiciones centrales proporcionan una base para otras posteriores. Cuarta, el camino de la diversificación está muy afectado por las opciones que toma el Estado en cuanto a los *inputs* públicos que va a proporcionar y los que no proporcionará. A partir de allí, el Estado puede orientar la dirección del viaje en función de los *inputs* que decide proporcionar. Pero también hay una quinta proposición: la provisión de *inputs* está sujeta a una serie de “fallas del gobierno” que derivan de problemas de: información, incentivos para los funcionarios públicos y de la definición de mecanismos de salida (mecanismos que permitan terminar la provisión de *inputs*, toda vez que la actividad económica no se esté moviendo en la dirección esperada de mayor eficiencia o ya se haya logrado dicha eficiencia).

Estas proposiciones permiten colocar una agenda de diseño institucional. ¿Cómo manejar el problema de la información, el de los incentivos y el de los mecanismos de salida? Éstas son cuestiones que merecen una mayor investigación, incluyendo las experiencias en que hayan sido manejadas con mayor o menor éxito en las economías en desarrollo. Es con ese espíritu que describí la experiencia de Taiwán.

Hay que hacer notar que este enfoque es más bien distinto a otro enfoque del análisis de transformación estructural; Leontief, Hirschman y otros fueron, de alguna manera, pioneros del enfoque de *inputs-outputs*. El peligro que encierra el análisis de *inputs-outputs* es que de alguna manera invita a la conclusión que el camino de la diversificación de un país depende de los lazos entre *inputs* y *outputs* tal cual son definidos por su metodología. Pero resulta que la metodología deja afuera mucho de lo que yo sostengo cuando me refiero a bienes públicos específicos. También invita a la conclusión de que un país que actualmente se ha especializado en la producción de aceite de palma podría

diversificarse, a través de la cadena de *inputs-outputs*, hacia la producción de cosméticos, porque el aceite de palma es un ingrediente clave de estos últimos. Desde mi punto de vista esto no tiene sentido, porque las capacidades/instituciones/*inputs* específicos que se requieren para producir aceite de palma, que por definición ya están presentes en el país, son muy diferentes de las que se requieren para producir cosméticos. Más bien el gobierno tiene que equilibrar (a) la facilidad de diversificarse desde el aceite de palma a otros productos con *inputs* similares; y (b) la probable ganancia en el ingreso que se produciría a partir de una diversificación difícil hacia productos más distantes, para la cual habría que incrementar la provisión de nuevos *inputs*, a costa de los productores ya existentes.

Pasos ulteriores

Permítanme mencionar algunos tópicos que merecen más atención de la que yo les he brindado aquí. Primero, uno debiera distinguir entre diversificación desde un producto a otro, por un lado, y mejoramiento de la calidad dentro de una misma categoría de productos, por otro lado. Entre hacer vidrios para ventanas y vidrios para pantallas de televisión, por ejemplo; o entre láminas planas de acero o productos de acero. Una hipótesis sostiene que es más fácil, en términos generales, que una empresa mejore la calidad a que mueva su producción de un producto a otro. Una buena proporción del trabajo que realiza la Oficina de Desarrollo Industrial de Taiwán se ha focalizado en el mejoramiento de la calidad dentro de la misma línea de productos.

Segundo, he enfatizado temas relacionados con la producción y con la similitud o diferencias de los *inputs* en la producción; pero uno debiera reconocer que la cercanía o lejanía en los *inputs* para colocar una marca y hacer el *marketing* también son importantes y definen el camino de la diversificación.

Tercero, hay un tema estratégico difícil, que no he tocado aquí, y que se refiere a cómo el gobierno de una “economía emergente” podría ayudar a las empresas a integrarse en las cadenas de abastecimiento global de *inputs* bajo formas tercerizadas, especialmente en el ámbito de la manufactura. A menudo esta es la forma más tentadora en el camino de la diversificación porque tanto la tecnología como el *marketing* pueden formar parte del trato. Pero conlleva también altos costos. Las empresas de los países en desarrollo están expuestas a una intensa presión extra-mercado por parte de las empresas que lideran las cadenas de abastecimiento en orden a bajar los costos, incluyendo sueldos y salarios. Los directivos que están al mando de las empresas están recurriendo a la tercerización como una manera de convertir costos fijos en costos variables, de manera tal que puedan proteger sus márgenes o el retorno de sus inversiones en tiempos malos. Ellos juegan al país contra país, proveedor contra proveedor, trabajador contra trabajador. Esto resulta positivo para los accionistas de las empresas líderes, que se ubican fundamentalmente en Occidente, pero no es bueno para todos los proveedores, muchos de los cuales se ubican en países en desarrollo (Lynn, 2005: 153). La cuestión es cómo un gobierno puede ayudar a las empresas nacionales a obtener mejores tratos con las cadenas de proveedores.

Cuarto, en gran parte de mi análisis he tomado los argumentos de Howard Pack, profesor de economía de la Universidad de Pensilvania, uno de los más sofisticados y persistentes críticos de la política industrial (Pack y Saggi, 2006; Noland y Pack, 2003)¹⁰. Su argumento básico consiste en que hay poca evidencia empírica de que dicha política funcione, salvo, quizás, en el caso de Corea y Taiwán en los años 60 y 70. El problema es que su medición de los impactos de la política industrial no estaría considerando los efectos de muchas actividades que durante décadas emprendiera en Taiwán la Oficina de Desarrollo Industrial; y él está comprometido con la afirmación de que si uno no puede medir algo, ese algo no importa¹¹. Más aún, mirando el mundo en términos gruesos, uno encuentra que muy pocos, si no ninguno, de los países que han asumido políticas sectorialmente neutrales han logrado industrializarse a paso rápido y sostenido.

Chile constituye la excepción que justamente confirma la regla. Allí se aplicaron políticas relativamente neutrales en la industria, y se ha logrado escasa industrialización. Se aplicaron políticas

sectoriales específicas en la agricultura, y se logró un rápido crecimiento en la exportación agrícola y un sostenido mejoramiento tecnológico en ese sector. Pero difícilmente Pack podría considerar esta evidencia.

Quinto, podríamos realizar más investigaciones sobre cómo, exactamente, la política industrial oficial, en casos de industrialización exitosa, ha decidido la dirección de la diversificación al orientar a qué sectores y productos se asigna la ayuda que implica una política industrial.

Implicaciones de la política

Este enfoque hacia una política industrial hace saltar una pregunta acerca de un elemento estándar en la agenda de la “reforma institucional” en lo que respecta a que ésta mejora el “clima de negocios” o el “clima de inversiones”. La pregunta es ¿por qué? Porque, al igual que la amplia agenda del Consenso de Washington, supone que mejorar “el contexto en el que se realizan los negocios” tiene el efecto probable de estimular a los países en desarrollo a hacer más eficientemente lo que hoy están haciendo, o a diversificarse hacia sectores o actividades en los que ya están operando. El instrumento para evaluar el “clima de negocios” y la calidad del abastecimiento de *inputs* potenciales utiliza preguntas muy generales de manera que tengan sentido para todos los entrevistados y las respuestas se expresen en términos de promedios (Hausmann y Rodrik, 2006: 27). El instrumento no trata de resolver el punto de si la diversificación de la producción, excepto si se realiza hacia productos cercanos a los ya existentes, requiere nuevos *inputs* específicos que varían de un sector a otro, de manera que no tiene sentido disponer de respuestas promedio. La agenda de mejorar el clima de inversiones debe considerar la idea de que el gobierno debe tomar opciones respecto al abastecimiento de bienes públicos *específicos*, lo que significa elegir la dirección de la diversificación.

Hacia un nuevo marco para el comercio multilateral y las inversiones

Muchos comentaristas están de acuerdo en que el colapso de la ronda de Doha es una mala cosa para todos, excepto para unos pocos intereses específicos, especialmente para los productores agrícolas de EE. UU. y de Europa. Ellos pintan un escenario post Doha en el que se desmoronan acuerdos de comercio multilateral, proliferan los acuerdos bilaterales y las disputas comerciales no se podrán resolver a través del sistema de resolución de conflictos de la OMC (Organización Mundial del Comercio). También dicen que los países en vías de desarrollo son los grandes perdedores, que su capacidad para alcanzar a los desarrollados se verá retrasada porque muchas de las facilidades comerciales previstas serán ahora suspendidas y el apoyo a los agricultores en EE. UU., Europa y Japón continuará dándose.

Yo no estoy seguro que el fallecimiento de Doha significará un costo para la mayoría de los países en desarrollo o de que presagie el fin del multilateralismo y un decaimiento en el comercio mundial¹². ¿Por qué?

La razón principal es que la dirección de las negociaciones de Doha promete intensificar su actual y estática ventaja comparativa, dirigiendo sus recursos hacia el incremento de la eficiencia en sus actuales patrones de especialización. Para la mayoría de los países en desarrollo, esto significa intensificar su especialización en la agricultura y otros productos primarios. Y, para unos pocos, diversificarse en segmentos intensamente competitivos de producción manufacturera dominados por poderosas empresas compradoras. La dirección de Doha podría intensificar los acuerdos de la Ronda de Uruguay en el sentido de restringir el uso de una especie de instrumentos de política industrial que son utilizados para acelerar la diversificación de la economía de los países en desarrollo en más sectores productivos¹³.

Si tengo razón respecto a las tendencias anti-desarrollo en la economía mundial, tenemos un interés común, para todos, de reformar el régimen mundial de comercio e inversiones porque extiende beneficios muy desproporcionados a los países en vías de desarrollo, especialmente a aquellos que son muy pobres y de bajo crecimiento. Un régimen mundial de comercio e inversiones que sea más pro-

desarrollo daría más “espacio a políticas” para que los gobiernos de los países en desarrollo experimentaran varias formas de políticas industriales en el marco de una economía abierta, incluyendo la protección comercial¹⁴.

Este no es un llamado para dar marcha atrás hacia el viejo estilo “industrialización para sustituir importaciones”, en el cual los gobiernos garantizaban una alta protección a los productores nacionales sin que obtuvieran condiciones de reciprocidad en cuanto a rendimiento. Pero debe involucrar una activa intención de diversificar los actuales productos y actividades, en parte a través de la vía de reponer determinadas importaciones. Debe darse una alta prioridad a incrementar la densidad de la integración económica nacional (o regional), al rol de la demanda interna en el crecimiento económico y a la reducción de la dependencia de la demanda externa (especialmente de aquella que proviene del Norte). Esta orientación a moverse hacia la demanda interna requiere cambios en el comercio multilateral y en las normas de inversión para otorgar un mayor abanico de posibilidades a la política industrial nacional.

Debiéramos recordar que cuando EE. UU. cambió su mirada de la Unión Soviética desde considerarla su aliada hasta considerarla una amenaza durante la guerra fría, eso desarrolló un sistema de gestión del comercio y de la industria que condujo a los aliados (especialmente Alemania y Japón) a discriminar contra los productos norteamericanos de manera tal que pudieran reconstruir y diversificar sus economías rápidamente. Esto pareció capacitarlos para dirigir su crecimiento en ciertas direcciones que condujeran a fines de seguridad nacional, y lo hicieron con gran éxito. Esto, obviamente, no los empujó hacia la “liberalización de los mercados” como el punto central de su estrategia de desarrollo.

En lugar de un único régimen de comercio e inversiones para todos (libre comercio o máxima apertura, excepto para la propiedad intelectual), el foco debiera estar en la regulación de las interacciones entre diferentes regímenes nacionales de comercio y de inversión. El nuevo acuerdo debe reconocer que los intereses de los consumidores no constituyen el único test de un régimen comercial; los consumidores necesitan tener ingresos, y la total libertad de comercio e inversiones puede minar las oportunidades de obtener dichos ingresos. Recursos destinados a actividades ineficientes no serán destinados necesariamente a otras actividades más eficientes; pueden ser utilizados en actividades igualmente poco remunerativas o simplemente no emplearse para nada.

Finalmente quiero agregar dos puntos sobre la terminología. Mi título se refiere a una “política industrial en una economía abierta” más que a una “política industrial” a secas. La larga frase intenta mitigar la negativa automática sobre la “política industrial” y la positiva automática sobre la “economía abierta”. Denomino a este enfoque de la política industrial el enfoque *DIRECT (Diversification Into Richer Economies’ Commodities and Technologies* o Diversificación hacia productos y tecnologías de las economías más ricas) y espero que a estas alturas la argumentación esté más clara. Es importante dar nombres deseables a fenómenos deseables toda vez que hay toda una competencia retórica por ser ganador tanto como ser un analista.

Notas

¹ El Banco Mundial tiene un punto de vista oficial que considera que liberalizar plenamente el comercio y la inversión extranjera es bueno para todos. Aun cuando algunos informes recientes de alto nivel apoyan esta doctrina, es difícil de transformarla en procedimientos operacionales. Por ejemplo, la “Evaluación de las políticas e instituciones de un país” considera, a efectos de asignar préstamos blandos el orden que hace la Asociación de Desarrollo Internacional (IDA, por sus siglas en inglés) de los países según el grado de adherencia a la agenda neoliberal de políticas, dando mayor peso al régimen de libertad de comercio.

² También ver Westphal (2002).

³ Para mayor desarrollo de estos puntos ver Wade (2007a).

⁴ Tomado de la investigación especial realizada por *The Economist* sobre la economía mundial llamada “The New Titans”, September 16-22, 2006.

⁵ Tomemos dos países; el país A con un ingreso per cápita de US\$ 30.000 (como EE. UU. o Dinamarca), y el país B con un ingreso de US\$ 1.000 (Filipinas o Siria). Su ingreso relativo es de 30:1 y la diferencia absoluta, de US\$ 29.000. Si el ingreso de A se incrementa en un 1% hasta llegar a los US\$ 30.300 y se mantiene constante la desigualdad del ingreso y la diferencia relativa con el país B, éste llega a un ingreso de US\$ 1.010, pero la diferencia absoluta entre los dos se incrementa de US\$ 29.000 a US\$ 29.290. Si B da un salto de 6% en su crecimiento y A se mantiene en 1%, la diferencia absoluta continuará agrandándose hasta el año 35 y B no podrá alcanzar a A hasta los 70 años.

⁶ Cotejar con Wolf (2004).

⁷ Esta postura es fortalecida por el argumento y la evidencia que apoyan la 2ª y 3ª leyes del crecimiento de Kaldor, que sostiene que el incremento de la productividad tanto en el sector manufacturero como en el no-manufacturero (agricultura y servicios) es una función de la tasa de incremento del producto manufacturero. Esto justifica los esfuerzos para diversificar la manufactura, lo que es contrario a la estática teoría de la ventaja comparativa. Ver Thirlwall (2006: 117).

⁸ Utilizo el tiempo presente pero mi conocimiento se remonta a los 80.

⁹ Ver Wade (2004), Apéndice A.

¹⁰ Para la crítica a los argumentos tipo Pack, ver Rodrik (1994) y Wade (1994).

¹¹ El compromiso con esta proposición es una condición médica conocida como “quantifitus” y aflige a una gran cantidad de economistas. Esta enfermedad dirige la atención de quienes la sufren a algunas preguntas y conclusiones y los aleja de otras; incluyendo que el estudio de los procesos de las políticas son distintos a los resultados de esas políticas.

¹² Ver también Wade (2006).

¹³ El pesimismo de Doha tiende a olvidar que la economía mundial ha realizado un largo camino hacia la apertura en los últimos 25 años. La agenda de desregulación del Consenso de Washington, de privatizaciones y apertura, se ha transformado ya en una “política global”. La pregunta, entonces, es sobre la magnitud y la distribución del crecimiento de las ganancias en el comercio y de la liberalización de las inversiones que vendrá ahora. Incluso las proyecciones del Banco Mundial hasta el 2015 sugieren que el crecimiento de las ganancias de la ulterior liberalización de los países en desarrollo, *partiendo del nivel actual*, podrían ser: (a) pequeñas (en términos del incremento del PBI), y (b) concentradas en menos de una docena de economías en desarrollo. Muchas de estas últimas podrían perder frente a la plena liberalización agrícola y textil de EE. UU. y Europa. A menudo el pesimismo de Doha apela a la metáfora de la bicicleta: debemos mantenernos en movimiento hacia delante (mantener la liberalización) con el objeto de no caerse. Esto no tiene sentido. Cualquier ciclista sabe que otra forma de no caerse es poner un pie en el suelo.

¹⁴ Ver UNCTAD.

Bibliografía

- Bennhold, Karin (2005), “Richer Companies, Poorer Workers”, en *International Herald Tribune*, Paris, April 10.
- Hausmann, Ricardo y Klinger, Bailey (2006), “Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space”, Cambridge, Harvard University. John F. Kennedy School of Government. Center for International Development, June.
- Hausmann, Ricardo y Rodrik, Dani (2006), “Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament”, Harvard University. John F. Kennedy School of Government, September.
- Imbs, Jean y Wacziarg, Romain (2003), “Stages of Diversification”, en *American Economic Review*, Vol. 93 N° 1, Nashville, March, pp. 63-86.
- Lynn, Barry (2005), *End of the Line: the Rise and Coming Fall of the Global Corporation*, New York, Doubleday.
- Mankiw, Gregory (2006), “Repeat After Me”, en *The Wall Street Journal*, New York, January 3.

- Noland, Marcus y Pack, Howard (2003), *Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia*, Washington, Institute for International Economics.
- Pack, Howard y Saggi, Kamal (2006), *The Case for Industrial Policy: a Critical Survey*, Washington, World Bank. Development Research Group.
- Palma, J. G. (2006), "Flying-Geese and Waddling-Ducks: the Different Capabilities of East Asia and Latin America to 'Demand-Adapt' and 'Supply-Upgrade' their Export Productive Capacity", en *Industrial Policy in Developing Countries*, M. Cimoli, G. Dosi y J. Stiglitz (eds.), Oxford, Oxford University Press, forthcoming.
- Rodrik, Dani (1994), "King Kong Meets Godzilla: the World Bank and the East Asian Miracle", en *Miracle or Design: Lessons from the East Asian Experience*, A. Fishlow ...[et al] (eds.), Washington, Overseas Development Council.
- Schrank, Andrew y Kurtz, Marcus (2005), "Credit where Credit Is Due: Open Economy Industrial Policy and Export Diversification in Latin America and the Caribbean", en *Politics and Society*, Vol. 33 N° 4, Los Altos, pp. 671-702.
- The Economist Group (2006), "The New Titans", en *The Economist*, London, September 16-22.
- Thirlwall, A. P. (2006), *Growth and Development*, New York, Palgrave.
- UNCTAD (2006), *Trade and Development Report 2006: Global Partnership and National Policies for Development*, Geneva, United Nations.
- Wade, Robert (1982), *Irrigation and Agricultural Politics in South Korea*, Boulder, Westview Press.
- _____ (1985), "The Market for Public Office: Why the Indian State Is not Better at Development", en *World Development*, Vol. 13 N° 4, Oxford, pp. 467-497.
- _____ (1990), "Industrial Policy in East Asia: Does It Lead or Follow the Market?", en *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Gary Gereffi y Donald Wyman (eds.), Princeton, Princeton University Press.
- _____ (1994), "Selective Interventions in East Asia: Is the East Asian Miracle Right?", en *Miracle or Design: Lessons from the East Asian Experience*, A. Fishlow ...[et al] (eds.), Washington, Overseas Development Council.
- _____ (2004), *Governing the Market*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (2006), "The Doha Talks Must Fail for the Sake of the World's Poor", en *The Guardian*, Manchester, July 3.
- _____ (2007a), "Globalization, Growth, Poverty and Inequality", en *Global Political Economy*, John Ravenhill (ed.), Oxford, Oxford University Press, 2nd edition, forthcoming.
- _____ (2007b), "The Washington Consensus", en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Oxford, Elsevier Science, forthcoming.
- Weiss, Linda y Thurbon, Elizabeth (2004), "'Where There's a Will There's a Way': Governing the Market in Times of Uncertainty", en *Issues and Studies*, Vol. 40 N° 1, Taipei, March, pp. 61-72.
- Westphal, Larry (2002), "Technological Strategies for Economic Development in a Fast-Changing Global Economy", en *Economics of Innovation and New Technology*, Vol. 11 Nos. 4-5, Abingdon.
- Wolf, Martin (2004), *Why Globalization Works: the Case for the World Market Economy*, New Haven, Yale University Press.
- World Bank (2004), *World Development Indicators*, Washington, World Bank.