Hacia un nuevo enfoque de política industrial en América Latina

RENÉ A. HERNÁNDEZ
Economista del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En este artículo se caracterizan los principales rasgos de la política industrial en América Latina, destacando los temas principales del debate reciente. El énfasis se centra en los instrumentos y en los diferentes mecanismos de intervención. La idea básica es que en el contexto actual, la política industrial es más necesaria que nunca y debe adoptar un alcance y sentido más amplio, no solamente para corregir fallas de mercado sino para favorecer un proceso de cambio estructural mediante la diversificación de la estructura productiva, la incorporación de mayor contenido tecnológico, la revisión de industrias en crisis y el desarrollo de nuevos sectores, incluyendo no solamente a sectores que están basados en las nuevas tecnologías o en los nuevos paradigmas tecno-económicos.

Ponencia presentada el 31 de Agosto de 2012 en el Seminario *Retos y Realidades del Crecimiento Industrial en México* organizado por Techint y EGAP en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) en Monterrey, México. Las opiniones de este documento son responsabilidad del autor y de ninguna manera comprometen a la institución a la que pertenece, ni a otras entidades mencionadas. Enviar comentarios a: rene.hernandez@cepal.org

I. INTRODUCCIÓN

Pocos temas dividen tanto a teóricos, académicos, políticos y a formuladores de política pública como el tema de política industrial. Pocos temas sitúan en confrontaciones abiertas a los *desarrollistas* versus los *neoliberales* o a los defensores de las corrientes ortodoxas con las corrientes heterodoxas de la economía. Lo más probable es que el debate persista y continúe generando controversias.

América Latina no ha estado ausente en este debate. La pregunta es por qué la controversia y por qué las posiciones antagónicas. En última instancia, lo que importa es preguntarse no el *qué* sino el *cómo* de la política industrial en el contexto de crecimiento multipolar; de mayor competencia proveniente de China y la India y de retos asociados a la producción manufacturera con nuevas tecnologías, impresiones en 3D, y modelos de organización industrial sustentados cada vez más en cadenas globales de valor y redes globales de producción. Es en este contexto que se sostiene que la política industrial hoy en día es más urgente que nunca, especialmente en el proceso de cambio estructural e industrialización del Siglo XXI.

El artículo se divide en cuatro partes. La primera es la introducción, la segunda resume la evolución y el debate reciente de política industrial y plantea la necesidad de contar con una política industrial renovada. La tercera parte resume las principales estrategias e instrumentos adoptados en América Latina contrastando aspectos de tensión entre la teoría y la práctica, y la cuarta parte concluye con los principales desafíos y comentarios finales.

II. EVOLUCIÓN Y DEBATE RECIENTE DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

No existe consenso en una definición de política industrial, más allá de que se acepta la noción de intervención gubernamental (o de no-neutralidad) en la economía (Naudé, 2010a). El término *política industrial*[1] se utiliza en este artículo en sentido amplio y no se refiere únicamente a las políticas industriales o sectoriales de los años 60 y 70 que buscaban aumentar la densidad del tejido industrial con la creación de nuevos sectores, o a las políticas de competitividad de los años 80 y 90 que buscaban elevar la eficiencia de los sectores existentes[2]. Las políticas industriales descritas se refieren al conjunto de políticas, estrategias y programas orientados a propiciar un cambio estructural progresivo y un aumento de la productividad media de la economía, mediante la creación de nuevos sectores con uso intensivo de conocimiento, mayor escalamiento tecnológico y con fuerte dinamismo de sus demandas interna y externa[3]. En el *Cuadro 1* se muestra la evolución de la teoría y práctica de la política industrial distinguiendo las diferentes etapas, ideas fuerza y principales representantes en cada una de ellas.

Lo anterior se logra ante todo a través de un conjunto de medidas de carácter microeconómico que cambian el parámetro y el sentido de los incentivos para el desarrollo de nuevas actividades productivas. En otras palabras política industrial, si se acepta en el sentido amplio del término, podría ser básicamente todo aquello que altera la estructura o matriz productiva y el vector de producción de una economía. Por lo tanto bajo esa definición argumentar (ingenuamente), que la política industrial no hace intervenciones dirigidas *(targeted interventions),* o que no debe escoger a sectores nacionales *(picking the winners),* es rechazar el proceso histórico seguido por los países que hoy en día son industrializados. Los argumentos a favor de la política industrial son aquellos especialmente asociados a factores dinámicos y que no están presentes en la corriente económica principal *(mainstream)* tales como: *a)* fallas de mercado en el descubrimiento (aprendizaje de cómo nuevos productos se pueden producir de forma rentable); *b)* fallas de coordinación, *c)* fallas de mercado en la provisión de insumos públicos (legislación, acreditación, investigación y desarrollo, infraestructura específica para la industria) (Wade, 2007, 2012)[4].

Contrario a la creencia general sobre lo que hoy por hoy se entiende por política industrial y el papel que ésta ha tenido en los procesos de cambio estructural de las economías industrializadas en los últimos años, ésta ha tenido y sigue teniendo un rol fundamental ya sea que la política industrial sea reconocida como tal o no. Es decir, ya sea que los países cuenten con *políticas industriales de jure,* es decir con un conjunto de estrategias, programas, planes, financiamiento, formalmente establecidos o que no la tengan, es posible encontrar *políticas industriales de facto*. Independientemente del enfoque de política industrial que se adopte, la economía real siempre ha estado afectada por una u otra forma de política industrial y ésta ha estado presente y va a seguir estando presente *(Cuadro 2)*. Y hay una justificación, al menos teórica importante, los recursos son escasos y necesariamente aunque

[1] El uso en sentido amplio de los términos industria e industrial implica que no incluyen sólo a la industria manufacturera, sino también a sectores no manufactureros, como el agrícola, el minero o el sector de servicios. En ese sentido, se los usa como sinónimos de sector y sectorial, o del término *industry* en inglés.

[2] En el pasado, la política industrial de los años 60 y 70 se sustentó en una estrategia de sustitución de importaciones que privilegió los instrumentos dirigidos a incrementar la producción para satisfacer la demanda regional (arancel externo común, incentivos fiscales, mecanismos de pago, libre comercio de bienes industriales, arreglos institucionales).

[3] El enfoque tradicional de política industrial consiste en comenzar enumerando un conjunto de externalidades tecnológicas y pecuniarias y luego identificar intervenciones de política para corregir esas fallas de mercado.

[4] Véase además Lall, 2004; Hausmann y Rodrik, 2007; Mortimore y Vergara, 2006; Chang, 2010.

CUADRO 1

Evolución de la teoría y práctica de la política industrial

Etapa	Ideas principales	Autores principales
1940 - finales de 1960	- La industrialización es necesaria para el desarrollo. - Las fallas del mercado podrían evitar que esto suceda automáticamente. - Las fallas de mercado son predominantes en países en desarrollo. - Se necesita PI, protección de la industria infante, propiedad estatal y coordinación estatal.	Rosenstein-Rodan (1943) Hirschman (1958) Prebisch (1959) Myrdal (1957)
1970 - 1990	- Se consideran importantes los obstáculos prácticos a la PI. - Las fallas de gobierno son peores que las fallas de mercado. La PI es una invitación al desperdicio y búsqueda de rentas *(rent-seeking)*. - La mejor política industrial es no hacer política industrial. - La liberalización comercial (exportaciones), privatización y atracción de IED son conjuntamente con la estabilidad macroeconómica y la interferencia mínima del gobierno los requerimientos básicos para el crecimiento y la industrialización. - La era del Consenso de Washington, especialmente después de la crisis de la deuda a principios de los 80 y la propagación de los programas de ajuste estructural.	Baldwin (1969) Krueger (1974; 1990) Pack (1993; 2000)
2000 - a la fecha	- Existen fallas de mercado y de gobierno. - En política industrial importa más el *cómo* que el *por qué*. - La construcción institucional importa pero el diseño es difícil. Se requiere comprender el contexto político. - La flexibilidad en la aplicación de la política industrial es importante. - Persisten diferencias con respecto al grado que deben desafiarse las ventajas comparativas, no sobre el principio. - La innovación y el escalamiento tecnológico deberían ser objetivos centrales de la política industrial. - La promoción de los sistemas nacionales de innovación debería ser un objetivo central de la política industrial. - El desarrollo y el crecimiento de largo plazo es dependiente de la trayectoria *(path dependent)*. - La innovación no tecnológica (creación de nuevos mercados o nuevos diseños organizacionales) pueden ser más importantes en las primeras etapas de desarrollo.	Amsden (1989) Freeman (1997) Dosi (2009) Rodrik (2004; 2007) Chang (2002; 2003; 2009) Lall (2004) Nelson (1993) Robinson (2009) Naudé (2010a, 2010b) Wade (2012)

Fuente: Adaptado de Naudé (2010a)

CUADRO 2

Enfoques de política industrial

¿Es necesaria la política industrial?	Tipo de enfoque	Razones de intervención o no intervención gubernamental en la economía
No	Liberal o *laissez faire*	El mercado selecciona los sectores y empresas para asegurar la asignación eficiente de recursos.
Sí	Corrección de fallas de mercado	Es necesaria una acción pública para corregir las fallas del mercado (concentración, ausencia de competencia perfecta y externalidades) y garantizar la provisión de bienes públicos. Debe buscarse un equilibrio entre las fallas de mercado y de gobierno.
Sí	Schumpeteriana, evolucionista, síntesis estructuralista	La acción pública introduce asimetrías y hace que sea posible explorar las oportunidades tecnológicas. Tiene en cuenta diferencias sectoriales y su objetivo es promover la acumulación de capacidades y el conocimiento.

Fuente: Peres y Primi (2009)

no se manifieste o declare la existencia formal de una política industrial, la asignación de recursos a ciertos sectores implica necesariamente que otros sectores no se van a beneficiar de esa asignación, por lo tanto, de forma indirecta se termina aplicando alguna forma de política industrial[5].

En general, toda política industrial busca un escalamiento tecnológico *(technological upgrading)* que conlleva a aumentos de productividad. Pero cuando se plantea la política industrial en estos términos se puede inferir que ese tipo de políticas no tiene ninguna diferencia con las políticas de competitividad de los años 80 y 90, período que se caracterizó por el seguimiento de los preceptos del Consenso de Washington, y en el cual desapareció el debate sobre política industrial y se debatieron en cambio las políticas de competitividad[6].

En las décadas de los ochenta, noventa y parte de la primera década de 2000, el conjunto de políticas que constituyeron la política industrial fueron diseñadas y aplicadas de manera independiente unas de las otras y en muchos casos con objetivos distintos a la política industrial. Así por ejemplo, la política comercial se enfocó a la creación de una oferta exportable que procurara divisas que se requerían con urgencia para pagar la deuda externa, para lo cual se diseñaron incentivos específicos y se negociaron acuerdos comerciales que ofrecieran mejores condiciones de acceso a los mercados internacionales.

[5] Evan Jones en la Enciclopedia de Economía Política señala que los gobiernos siempre tendrán políticas industriales independientemente de sus creencias libertarias o de los argumentos libertarios que puedan tener al respecto. Estados Unidos por ejemplo, no tiene una política industrial de jure, pero recientemente formuló una estrategia de innovación que incluye medidas de corte horizontal para apoyar la infraestructura de TIC en educación y servicios públicos, además de medidas verticales, en particular para desarrollar tecnologías de energía limpia, biotecnología, nanotecnología y manufactura avanzada. Brasil en contraste, tiene una política industrial de jure llamada Plano Brasil Maior lanzada en Agosto 2011 para incrementar la productividad de diversos sectores de su economía y poniendo la innovación en el centro de su política industrial (Warwick, 2013)

[6] En este período era frecuente escuchar a funcionarios públicos y hacedores de política sostener que *la mejor política industrial es no hacer política industrial*. Probablemente esta postura se adoptó a partir de un artículo del Premio Nobel de Economía Gary Becker donde sostenía que *The best industrial policy is none at all, whether for advanced or developing countries* (Business Week, August 25, 1985).

Lo interesante es preguntarse hoy cuál es la diferencia entre lo que se tuvo anteriormente, como políticas de competitividad, que sigue prevaleciendo en muchos países, no sólo de América Latina, sino que en el mundo entero, con estas nociones más amplias o más modernas si se prefiere, de lo que es política industrial. En principio, las políticas de competitividad y las políticas industriales son parecidas, pero no son lo mismo. Y esto por diferencias analíticas. Tienen rasgos comunes y comparten algunos de sus objetivos pero son esencialmente diferentes porque utilizan instrumentos diferentes. Pero básicamente si se quisiera reducir a un argumento conciso, las políticas de competitividad hoy en día, como están mapeadas a nivel internacional, tratan de elevar esencialmente la eficiencia (estática en algunos casos o dinámica en otros) y la *especialización* de sectores existentes en una economía. La política industrial en cambio, trata de elevar la eficiencia a través de la *diversificación* productiva propiciando un cambio estructural hacia nuevos sectores de la economía (Rodrik, 2004). Es decir, busca de forma explícita políticas deliberadas para aumentar la diversificación productiva de una economía[7].

En América Latina se pueden identificar al menos cuatro grupos de políticas industriales. En el primero se encuentran las políticas que buscan expandir y profundizar a un sector específico, aplicando alguna combinación de protección comercial e incentivos fiscales y financieros (sector automotriz, industrias en zonas francas). El segundo grupo incluye políticas focalizadas en determinados sectores que se transformaron en políticas con impacto sobre el conjunto del sistema económico (industria electrónica, TIC). El tercer grupo se refiere a políticas dirigidas a sectores caracterizados por economías de escala y de red (electricidad, telecomunicaciones) resultantes de procesos de privatización. Por último, las políticas de apoyo a aglomeraciones productivas *(clusters)* y redes empresariales (Peres, 2005).

En síntesis, la política industrial tiene como objetivo transformar la estructura productiva de un país, de forma que afecte sistemáticamente al vector de los bienes y servicios producidos en la economía, haciendo que el tejido productivo sea más complejo (innovación) –con mayores interrelaciones y eslabonamientos *(linkages)*– y con creciente contenido tecnológico y considerando que en América Latina, buena parte de la fuerza de trabajo del mercado laboral se encuentra ubicada en sectores de baja productividad (Rodrik, 2007). En este artículo se trata a la política industrial en sentido amplio de manera que incluye el apoyo a la industria naciente, la política de pymes, las políticas de articulación productiva, la política de ciencia, tecnología e innovación, el sistema de propiedad intelectual, la política comercial, y la política de IED[8].

De lo anterior se puede inferir que existe un nuevo papel de la política industrial con características totalmente nuevas que la distinguen de las políticas industriales de antaño. Por ejemplo, bajo el nuevo contexto y normativa de la OMC, los países en desarrollo deben diseñar una política de largo plazo, de fomento al desarrollo de los sectores productivos, al desarrollo económico y social incluyente y que propicie el cambio estructural por la vía del cambio tecnológico (Mercado, 2010). En definitiva, deben ser capaces de competir en un mercado global con base en incrementos de su productividad, innovación y diferenciación de su oferta exportable, más que sobre la base de mano de obra abundante y de bajo costo relativo. Más aún, dada la creciente importancia de otras economías emergentes como China e India, que pueden minar la capacidad competitiva de la región y afectar su desempeño en la economía mundial.

[7] Dani Rodrik define la política industrial como: *restructuring policies in favor of more dynamic activities generally, regardless of whether those are located within industry or manufacturing per se.* (Rodrik, 2004).

[8] Véase Peres (1997, 2005, 2011), Peres y Primi (2009), Naudé (2010a, 2010b); Mercado (2010). Para una revisión reciente del debate sobre política industrial véase Bianchi y Labory (2006, 2011); Wade (2012); Devlin y Moguillansky (2012), Szirmai, Naudé y Alcorta (2013); OECD (2013); Warwick (2013).

III. ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS

La nueva política industrial se diseña en un contexto diferente, y con una normativa de la OMC y con estrategias e instrumentos distintos. Ahora bien, es necesario enfatizar que no existe una política industrial óptima, ya que las políticas industriales deberían responder fundamentalmente a los objetivos nacionales de desarrollo, a las condiciones de la estructura productiva que varía de país a país y más que todo a los grados de heterogeneidad estructural o diferencias de productividad que existen intersectorialmente y en general al interior de toda la economía en su conjunto. Este argumento permite desmitificar el hecho de que existen políticas industriales óptimas. Existen más bien diversos tipos de política industrial entre las que se destacan: *a)* políticas de promoción de exportaciones, que comprenden incentivos financieros que facilitan y abaratan el crédito, estímulos fiscales y servicios no financieros para los exportadores[9] , *b)* políticas de promoción del crecimiento de la producción y la inversión, que incluye instrumentos fiscales y financieros para todo productor, exportador o no, y excluye servicios de información estratégica, simplificación administrativa y otros programas de promoción de la producción y la inversión[10] y *c)* políticas de promoción para lograr mayor productividad y competitividad, que incluye incentivos para producir e invertir mejor, como instrumentos de fomento a la integración y consolidación de las cadenas productivas, modernización tecnológica, promoción y protección de la competencia en el mercado, promoción del sector privado y superación de la falta de coordinación y de información como política de intervención gubernamental .

Específicamente, las políticas de atracción de la inversión extranjera directa (IED) y el aprovechamiento de sus potenciales beneficios dependen tanto de los *activos específicos de localización*[11] como de los *activos basados en el conocimiento*[12]. En este sentido, la propuesta de una nueva política industrial se plantea en cuatro grupos: (a) renovar la intervención gubernamental de fomento industrial, (b) mejorar la base institucional, (c) aplicar los instrumentos de política más activamente y con eficacia y coherencia y (d) descubrir nuevas actividades de alto rendimiento (Hausmann y Rodrik, 2003).

La nueva política industrial debe de esta manera, rescatar la intervención gubernamental *fuerte* es decir de inversión pública, de política macroeconómica que estimule la inversión y las políticas de educación, ciencia, tecnología y banca de desarrollo, asimismo impulsar actividades nuevas y diseñar una nueva *arquitectura/ingeniería institucional que facilite y fortalezca una alianza público-privada, la transparencia y la efectividad* (Mercado, 2010). Se trata de diseñar incentivos que no sólo sirvan al propósito de atraer IED y generar empleo, sino que además dichos incentivos permitan transitar de un esquema de fomento de las exportaciones a un esquema de fomento de las inversiones, independientemente de los mercados de destino.

Por ejemplo, en el caso de algunos países Centroamericanos, en Costa Rica, Panamá y El Salvador ya se cuenta con leyes aprobadas sobre los nuevos incentivos en el marco de la OMC. En Costa Rica se fomentan los encadenamientos productivos y las inversiones en zonas de menor desarrollo relativo, pero está restringido a nuevas inversiones, en Panamá se promulgó una ley con incentivos, pero falta la definición de políticas para el fomento de los encadenamientos productivos y en El Salvador ya se aprobó una ley de fomento a la producción. En los tres casos es necesario analizar los

[9] Véase Melo (2000).

[10] Algunos instrumentos de este tipo de políticas pueden ser: financiamiento del capital de trabajo, préstamos para activos fijos o proyectos de inversión, inversión en la bolsa, préstamos a sectores específicos, programas de crédito para regiones específicas, incentivos fiscales horizontales, incentivos fiscales para sectores específicos e incentivos fiscales para regiones específicas.

[11] Se refiere a la estabilidad política, las relaciones laborales armoniosas, la estabilidad en los derechos de propiedad, una infraestructura adecuada, capital humano adecuado, el acceso a los mercados, los incentivos fiscales y ventajas en los costos de producción.

[12] Se refiere a educación, inversiones en ciencia y tecnología y el fomento de la innovación tecnológica (desarrollo y difusión de nuevas tecnologías).

incentivos relacionados con la investigación y desarrollo, los diversos incentivos fiscales y la búsqueda de formas creativas para vincular las empresas de las zonas francas con el resto de la economía local.

Como se observa en el *Cuadro 3,* con la nueva normativa de la OMC, la IED será en el futuro más selectiva, pues las actividades de investigación y desarrollo, de alta tecnología y de servicios, tendrán mayor importancia para los países, no sólo para aumentar la IED y generar empleo, sino también para impulsar el crecimiento económico y dinamizar sus economías internas. No obstante el estímulo de las exportaciones, a través de las zonas francas seguirá siendo importante para los países, puesto que contribuyen a generar divisas, reasignan los recursos hacia actividades de mayor productividad, aumentan las exigencias de competitividad que enfrentan las empresas exportadoras y sus proveedores en los mercados internacionales, aumentan los encadenamientos de la actividad exportadora y aprovechan las economías de escala y la especialización (Martínez-Piva y Hernández, 2012; Hernández, 2007).

La IED se enfocó en atraer capital como complemento al ahorro doméstico, que desde el punto de vista macroeconómico ayudaba a equilibrar la balanza de

CUADRO 3

Restricciones de la OMC a una política industrial

Restricción	Límites a la política industrial
Nación más favorecida	Un producto hecho en un país miembro no puede tener un trato menos favorable que cualquier similar originario de otro país miembro.
Trato nacional	Los bienes extranjeros no pueden tener un trato menos favorable, en cuanto a impuestos nacionales, que a los bienes nacionales similares.
Reciprocidad	La política industrial no puede contraponerse con las concesiones comerciales mutuas o correspondientes acordadas entre dos países.
Acciones de salvaguardias	Solamente en forma temporal se pueden tomar medidas de salvaguardias para proteger una industria doméstica específica contra un aumento en las importaciones de cualquier producto.
Acuerdos *antidumping*	La política industrial no puede hacer *dumping* con sus exportaciones, esto es, diferenciar los precios. Aunque por otro lado, puede proteger la producción local de la competencia foránea desleal.
Acuerdo sobre subsidios y medidas compensatorias (SMC)	No se puede subsidiar la exportación (en los países con ingresos per cápita superiores a 1.000 dólares). El Acuerdo de SMC cuenta con reglas para ejecutar medidas compensatorias al daño a las industrias domésticas causado por los subsidios a la producción de los bienes extranjeros importados.
Medidas de inversión relacionadas con acuerdos comerciales	La política industrial no puede tener instrumentos que condicionen la inversión a un desempeño que tenga un efecto comercial: requisitos de contenido local y de comercio equilibrado.
Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)	La política industrial debe respetar la propiedad intelectual (PI), cuyas áreas son patentes y protección de las variedades de plantas; derechos de propiedad y derechos relacionados, información sin revelar, marcas registradas, indicaciones geográficas, diseños industriales, y los *layout* de diseños de circuitos integrados. Generalmente, la PI otorga al inventor el derecho exclusivo sobre el uso de sus creaciones durante un período fijo. En algunos casos sin embargo, los derechos de la PI son válidos indefinidamente.

Fuente: Elaboración propia a partir de Rodrik (2004) y Mercado (2010).

pagos. Pero también la política relacionada con la IED fue un complemento para la política comercial y se enfocó en atraer empresas con vocación exportadora que permitiera aumentar de manera expedita los flujos de comercio al exterior. Por esta razón, no se exploraron otras opciones relacionadas con el aporte que la IED podría dar al desarrollo productivo nacional y así integrarse con una política industrial.

En el caso centroamericano, el esquema de promoción de las exportaciones y de atracción de inversiones para la exportación, si bien puede considerarse como exitoso, en tanto incrementó y diversificó significativamente las exportaciones, no ha sido un esquema de diversificación de la estructura productiva. Esto es así porque el esquema de promoción de las exportaciones y de atracción de inversiones no potenció los encadenamientos mediante el desarrollo de redes de proveedores nacionales, tanto de insumos como de logística e ingeniería ni logró formar aglomeraciones productivas *(clusters)* (CEPAL, 2008)[13].

En algunos países como los del sudeste asiático, la política comercial fue un complemento de la política industrial y fue en ese marco donde se diseñaron medidas de protección comercial y se crearon subsidios específicos para algunos sectores. Además se coordinaron inversiones complementarias, se aprovecharon economías de escala, se incentivó la importación y adopción de tecnologías, la capacitación de los recursos humanos respondió a los planes industriales, se financiaron programas de capital de riesgo e incubación de firmas de alta tecnología, entre otras políticas (Mah, 2007; Narula, 2002; Nolan, 2003; Xu, 2000)[14].

[13] Véase además Imbs y Wacziarg (2003); Narula (2002).

[14] Existen muchos casos de fracaso de políticas industriales, y como todo fracaso de política en general no es más que el producto de incentivos políticos perversos (Robinson, 2009).

IV. DESAFÍOS Y COMENTARIOS FINALES

Los países latinoamericanos deberían empezar a practicar una política industrial bajo una perspectiva estratégica de mediano y largo plazo e intervenciones inteligentes y proactivas en el mercado por parte del Estado, que suponen el desarrollo y puesta en marcha de alianzas público-privadas nacionales que impidan la captura del Estado por grupos de interés.

La política industrial no es más que la reestructuración o transformación del aparato productivo nacional a favor de ciertas tecnologías de propósito general (*general purpose technologies* como las tecnologías de información y comunicación), las cuales son consideradas estratégicas ya sea porque proveen insumos clave (como la energía) o porque tienen un alto potencial de crecimiento, con aplicaciones potenciales en muchos sectores (Bianchi y Labory, 2006, 2011).

La política industrial deberá centrarse en al menos cuatro dimensiones: captación de inversión extranjera directa (IED), internacionalización de pequeñas y medianas empresas (pymes), promoción de exportaciones e innovación y desarrollo científico-tecnológico. Finalmente, deberá apoyarse en tres pilares fundamentales que consisten en: la adopción de una visión estratégica nacional proactiva a mediano y largo plazo, el establecimiento de alianzas público-privadas y la capacidad del Estado de impulsar e implementar la visión estratégica, es decir en ejecutar lo establecido por los gobiernos en sus planes de desarrollo (Devlin y Moguillansky, 2010).

En años recientes se han revitalizado y re-conceptualizado los argumentos de la política industrial –como la industria naciente, intervenciones dirigidas *(targeted interventions)* en nichos específicos y política fiscal contracíclica (Aghion et al., 2009)– en ámbitos donde hasta hace poco tiempo no tenían cabida, como en algunos organismos internacionales y círculos académicos de carácter ortodoxo, lo que facilita el diseño y aplicación de políticas industriales. El debate está avanzando desde el por qué hacia el qué (áreas de intervención) y el cómo (formas de intervención) de la política industrial (Chang, 2010; Rodrik, 2008).

En América Latina y el Caribe, se observa un lento pero progresivo retorno, con diferentes grados de fortaleza institucional, hacia la implementación de políticas industriales. Las fallas de implementación son aun extendidas y la falta de evaluaciones sistemáticas de las políticas industriales, planes y programas del pasado, continúan siendo las asignaturas pendientes, así como la necesidad de desarrollar capacidades endógenas, instituciones y operadores de política y un cambio en la retórica prevaleciente sobre la política industrial al apoyo político decidido de las mismas (Peres, 2009, 2011).

Las políticas industriales no se implementan en un vacío, requieren una construcción institucional que muchas veces es soslayada por las agendas políticas y por la brevedad de la visión que un gobierno o un país puede tener en determinado momento del tiempo. Los márgenes para el diseño e implementación de políticas industriales (del tipo tres descritas arriba) son reducidos, dado el marco de regulaciones de la OMC. Sin embargo, es posible profundizar otros tipos de políticas industriales que faciliten los encadenamientos o eslabonamientos productivos *(linkages)* y la vinculación de las empresas nacionales con la economía internacional.

Finalmente, es importante que la política industrial del país incluya en sus metas, elementos que van más allá del éxito exportador directo o indirecto, para que incluya elementos como la lucha contra la heterogeneidad estructural, esto es, que busque un sistema inclusivo en el que la mayoría de la población y del sector productivo aumenten sus capacidades y su productividad. De lo contrario, apoyar a los sectores que de por sí tenían ventajas para insertarse en la economía internacional será un logro encomiable pero representará además un riesgo ya que podría acentuar al mismo tiempo las desigualdades y brechas existentes que ya son evidentes en muchos países de América Latina y el Caribe (Martínez-Piva y Hernández, 2012).

Las metas y los instrumentos de las políticas industriales deben responder al contexto y necesidades específicas de cada país. Las capacidades financieras, la determinación política y las capacidades actuales de los operadores de política en materia de políticas industriales determinarán la pertinencia de un tipo u otro de políticas o instrumentos. Las experiencias exitosas apuntan a la importancia de la sincronización de las políticas industriales con las políticas de ciencia, tecnología e innovación y con las políticas nacionales de desarrollo social, económico y productivo, y de minimizar las fallas de coordinación y superposición de las diferentes políticas y asegurar la coherencia temporal para evitar los problemas de *inconsistencia dinámica*. Se requiere de esta manera, comenzar a reconocer que el éxito de las políticas no se determina de manera *ex ante,* y requiere en cambio un continuo proceso de aprendizaje basado en mecanismos de prueba y error así como una firme estructura de toma de decisiones a la hora de diseñar las instituciones y las políticas industriales (CEPAL, 2012).

Dadas las características y condiciones imperantes en la región, se requiere de un conjunto de políticas coordinadas y coherentes que corrijan por un lado, las distintas fallas de mercado y por otro, estimulen el desarrollo de capacidades de asimilación y faciliten la participación del sistema productivo nacional en la economía mundial. Así, se requieren políticas industriales horizontales que den respuesta a fallas de mercado y las asimetrías de información, fomenten la formación de capital humano, faciliten la difusión general y la asimilación de conocimientos, y permitan a las empresas mejorar su posición actual dentro de su frontera de posibilidades de innovación. Se requieren también políticas industriales verticales y selectivas que apoyen sectores y tecnologías específicas, alienten la cooperación y la articulación entre universidades e institutos de investigación y las empresas, y permitan la generación de conocimiento útil y la competitividad empresarial a nivel internacional. Igualmente se necesitan políticas facilitadoras que remedien las fallas sistémicas y amplíen las posibilidades de innovación de todas las empresas. Por último, se requieren políticas que promuevan el desarrollo de la infraestructura de conocimiento y establezcan una institucionalidad adecuada para que los diferentes actores del sistema productivo nacional interactúen, aprendan y cuenten con un marco de referencia claro.

BIBLIOGRAFÍA

Aghion, P., Hemous, D. y Kharroubi, E. (2009), *Credit constraints, cyclical fiscal policy and industry growth,* NBER Working Paper 15119, junio, Cambridge, Massachusetts.

Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea's Late Industrialization.* Oxford: Oxford University Press.

Baldwin, R.E. (1969), *The Case against Infant Industry Protection.* Journal of Political Economy, 77 (3): 295-305.

Bianchi, P. y Labory, S. (2011), *Industrial Policy after the Crisis: Seizing the Future,* Edward Elgar Publishing, Inc.

Bianchi, P. y Labory, S. (2006), *International Handbook on Industrial Policy,* Edward Elgar Publishing, Inc.

CEPAL (2008), *La Transformación Productiva 20 años después, viejos problemas, nuevas oportunidades,* (LC/G.2367 SES.32/3), Santiago de Chile, mayo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL (2012), *Cambio Estructural para la Igualdad: Una Visión Integrada de Desarrollo,* (LC/G.2524 SES.34/3), Santiago de Chile, julio, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Chang, H.J. (2002), *Kicking Away the Ladder.* London: Anthem Press.

Chang, H.J. (2003), *Kicking Away the Ladder: Infant Industry Promotion in Historical Perspective,* Oxford Development Studies, 31 (1): 21-32.

Chang, H.J. (2009), *Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation?,* Artículo presentado en la Conferencia ABCDE del Banco Mundial, 22-24 junio, Seul.

Chang, H.J. (2010), *Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation?,* Turkish Economic Association, Discussion Paper, 2010/1, enero.

Devlin, R. y Moguillansky, G. (2012), *What's New in the New Industrial Policy in Latin America?* Policy Research Working Paper 6191. Banco Mundial, septiembre.

Devlin, R. y Moguillansky, G. (2010), *Alianzas Público-privadas para una nueva visión estratégica de desarrollo,* CEPAL, Santiago de Chile, 2010.

Dosi, G. (2009). *The Political Economy of Capabilities Accumulation: The Past and Future of Policies for Industrial Development.* Artículo presentado en el Seminario de DIE on Industrial Policy in Developing Countries, 18-19 november. Bonn.

Freeman, C. (1997), *The Economics of Industrial Innovation,* The MIT Press, Third Edition.

Hausmann, R. y Rodrik, D. (2003), *Economic Development as Self-Discovery,* John F. Kennedy School of Government. Cambridge, Massachusetts, Harvard University, abril.

Hausmann, R., Rodrik, D. y Sabel, Charles F. (2007), *Reconfiguring industrial policy: A framework with an application to South Africa.* John F. Kennedy School of Government. Cambridge, Massachusetts, Harvard University, agosto.

Hernández, R. (2007), *¿Se erosiona la competitividad de Centroamérica y la República Dominicana con el fin del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido?* Revista de la CEPAL Nº 93. Santiago de Chile.

Hirschman, A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development.* New Haven, CT: Yale University Press.

Imbs, J. y Wacziarg, R. (2003), *Stages of diversification,* American Economic Review, vol. 93, Nº 1, pp. 63-86, marzo.

Krueger, A.O. (1974), *The Political Economy of the Rent-Seeking Society,* American Economic Review, 68 (2): 270-4.

Krueger, A.O. (1990), *Government Failures in Development,* Journal of Economic Perspectives, 4: 9-23.

Lall, S. (2004), *Reinventing Industrial Strategy: The role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness,* United Nations Conference for Trade and Investment, G-24 Discussion Paper Series, N° 28, Ginebra.

Mah, J. (2007), *Industrial policy and economic development: Korea's experience,* Journal of Economic Issues, marzo.

Martínez-Piva y Hernández, R. (2012), *La Inversión Extranjera Directa en Costa Rica. Factores determinantes y efectos en el desarrollo nacional y regional.* Serie Aportes para el Análisis del Desarrollo Humano Sostenible. Estado de la Nación. San José, Costa Rica, mayo.

Martínez-Piva, J.M. (2011), *Incentivos públicos de nueva generación para la atracción de inversión extranjera directa (IED) en Centroamérica.* LC/MEX/L.1044, Serie Estudios y Perspectivas Nº 134. Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.

Melo, A. (2000), *Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the century,* Departamento de Investigación, Documento de trabajo, serie 459, Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

Mercado, A. (2010), *Los compromisos adquiridos en acuerdos de libre comercio bilaterales y los espacios para una política industrial en México y Centroamérica,* LC/MEX/L.999, diciembre, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Mortimore, M. y Vergara, S. (2006), *Targeting Winners: Can FDI Help Countries to Industrialize?,* en R. Narula and S. Lall (Eds.), Understanding FDI-Assisted Economic Development, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York.

Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Under-Developed Regions*. London: Duckworth.

Narula, R. (2002), *Switching from import substitution to the 'New economic model' in Latin America: A case of not learning from Asia,* en MERIT-Informics Research Memorandum series 2002-032, Maastricht, Holanda, Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology.

Naudé W. (2010a), *Industrial Policy: Old and New Issues,* Working Paper Nº 2010/106. UNU-WIDER. Helsinki, septiembre.

Naudé W. (2010b), *New Challenges for Industrial Policy,* Working Paper Nº 2010/107. UNU-WIDER. Helsinki, septiembre.

Nelson, R.R. (1993), *National Innovation Systems*. A Comparative Analysis. New York: Oxford University Press.

Nolan, M. y Pack, H. (2003), *The Asian industrial policy experience: Implications for Latin America,* Documento de trabajo 13, Latin America, Caribbean and Asia Pacific Economics and Business Association.

OECD (2013), *Perspectives on Global Development 2013: Industrial Policies in a Changing World,* Shifting up a Gear, OECD Development Center.

Pack, H. (1993), *Productivity and Industrial Development in sub-Saharan Africa,* World Development, 21 (1): 1-16.

Pack, H. (2000), *Industrial Policy: Growth Elixir or Poison?,* World Bank Research Observer, 15 (1): 47-68.

Peres, W. (1993), *Industrial Policy: Where Do We Stand?.* Revista de la CEPAL 51. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile.

Peres, W. (1997), (coordinator), *Políticas de Competitividad Industrial en América Latina y el Caribe en los Años Noventa.* Mexico: Siglo XXI Editores.

Peres, W. (2005), *El (lento) retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe,* Serie de Desarrollo Productivo 187. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile, febrero.

Peres, W y Primi, A. (2009), *Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience.* Serie de Desarrollo Productivo 166. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile, noviembre.

Peres, W. (2011), *Industrial Policies in Latin America,* Working Paper Nº 2011/48. UNU/WIDER.

Prebisch, R. (1959), *Commercial Policy in Underdeveloped Countries*. American Economic Review, 49 (2): 251-73.

Robinson, J. A. (2009), *Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective.* Artículo presentado en la Conferencia ABCDE del Banco Mundial, 22-24 junio, Seul.

Rodrik, D. (2008a), *Industrial Policy: Don't Ask Why; Ask How,* en Middle East Development Journal, Demo Issue, Vol. 1, Issue 1, pp. 1-29.

Rodrik, D. (2008b), *Normalizing Industrial Policy,* Commission on Growth and Development Working Paper Nº 3, Washington, DC, 2008.

Rodrik, D. (2007), *Industrial Development: Stylized Facts and Policies,* en United Nations, Industrial Development for the 21st Century, U.N., New York, 2007.

Rodrik, D. (2004), *Industrial policy for the twenty-first century,* ONUDI, Cambridge, Massachusetts, septiembre, Harvard University.

Rosenstein-Rodan, P. (1943), *Problems of Industrialization of Eastern and South-eastern Europe,* Economic Journal, 53: 202-11.

Szirmai, A., Naudé, W. y Alcorta, L. (2013), *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms,* Wider Studies in Development Economics, Oxford University Press.

Wade, R.H. (2012), *Return of Industrial Policy?,* International Review of Applied Economics, 26:2, 223-239. Londres.

Wade, R.H. (2007), *Rethinking Industrial Policy for Low Income Countries,* African Economic Conference, African Development Bank y UNECA, noviembre 15-17. Addis.

Warwick, K. (2013), *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends,* OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, Nº 2, OECD Publishing.

Xu, B. (2000), *Multinational enterprises, technology diffusion, and host country productivity growth,* en Journal of Development Economics, vol. 62, Nº 2, pp. 477-493.