

Donde hay incentivos falta palo: la falta de disciplina en la política industrial de Latinoamérica

*Where there are carrots, there ain't sticks:
The lack of discipline in Latin America's
industrial policy*

Entrevista a Richard Kozul-Wright

Director de la División de Estrategias de Globalización
y Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas
sobre Comercio y Desarrollo (Unctad), Suiza

Correo electrónico: Richard.kozul-wright@unctad.org

Por Po Chun Lee y Sebastián Torres Ledezma

Docente e investigador del Centro de Economía Pública y Sectores
Estratégicos del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador /
Investigador asociado del Transnational Institute, Países Bajos

Correo electrónico: po.lee@iaen.edu.ec / s.torres@tni.org

Recibido: 8-abril-2018. Aceptado: 15-abril-2018.



Fotografía de Wikimedia Commons

Richard Kozul-Wright

Richard Kozul-Wright es director de la División de Estrategias de Globalización y Desarrollo de la Unctad. Ha trabajado en las Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra. Tiene un doctorado en economía de la Universidad de Cambridge, Reino Unido, y ha publicado numerosos artículos sobre cuestiones económicas, incluyendo, entre otros, en *Economic Journal*, *Cambridge Journal of Economics*, *Journal of*

Development Studies y *Oxford Review of Economic Policy* (todos en el Reino Unido). Su último libro es *Resistible Rise of Market Fundamentalism* (con Paul Rayment, 2014) y *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development* (International Labour Office, 2014). También ha editado volúmenes sobre corporaciones transnacionales y la economía global, inseguridad económica y desarrollo, y el desarrollo de la paz y la protección climática. Su investigación se concentra en temas de desarrollo económico de países emergentes y transformación estructural económica.

Richard Kozul-Wright empieza su entrevista definiendo sueltamente la política industrial y explica la evolución de este término. Luego expone y detalla las herramientas de la política industrial y cómo ajustar las prioridades de acuerdo al contexto de cada país. Kozul-Wright contextualiza lo antes mencionado y lo reenfoca al caso latinoamericano, en el cual menciona la política de industrialización en la época de la sustitución de importaciones, la crisis de la deuda y la competencia con China. Contrasta la política industrial entre Latinoamérica, Asia oriental y China, en la cual puntualiza lecciones importantes sobre el balance de incentivos y castigos al sector productivo, el desarrollo de una burocracia continua y competente, y el fortalecimiento institucional para respaldar la continuidad de la política industrial.

Otra lección importante es el tratamiento de Inversión Directa Extranjera (IED). Kozul-Wright explica los éxitos de ciertos países y regiones frente a la actitud de la recepción de IED en Latinoamérica. Después discute brevemente sobre la experiencia de Chile y Uruguay, en uno sobre la exportación y el encadenamiento de productos de mayor valor agregado, y el otro, sobre el rol de las empresas estatales para llevar a cabo políticas de industrialización. Finalmente, aconseja la necesidad de aplicar el concepto de “experimentalismo pragmático” en la región.

—¿Cómo definiría la política industrial?

—No tenemos una definición que se alinea con el argumento de “escoger ganadores”.

Describimos a la política industrial como políticas de gobierno seleccionadas y direccionadas a trasladar la estructura productiva hacia actividades o sectores de mayor productividad...

Dentro del trabajo que realizamos, describimos a la política industrial como políticas de gobierno seleccionadas y direccionadas a trasladar la estructura productiva hacia actividades o sectores de mayor productividad para crear mejores trabajos y mayor potencial tecnológico. José Antonio Ocampo ha usado una definición similar para hablar sobre “políticas de transformación productiva” porque hay gente que no le gusta el término “política industrial” por su angostura. Hay algo especial en la política industrial de manufactura, que nos gustaría mantener

por ciertas cualidades, por ejemplo: economías de escala, innovación y los

profundos eslabonamientos productivos. Por eso, vale la pena hablar de política industrial por el sentido sacrosanto del término.

—¿Y tal vez existe alguna definición de política industrial para Latinoamérica?

—No lo creo. La definición de políticas seleccionadas y direccionadas cumpliría con metas de diversificar y modernizar la economía. La naturaleza y generalidad de los problemas de Latinoamérica no ameritan una configuración especial para las especificidades del contexto latinoamericano.

—En su opinión, ¿qué políticas industriales deberían priorizarse, en qué orden y por qué?

—El rango de políticas que caen en esta rúbrica no cambia mucho. Hablamos de subsidios de una forma u otra, exenciones tributarias de alguna manera u otra; no creo que exista una secuencia y todo esto depende mucho del contexto de cada país y sus instituciones.

—Lo que se observa es que Latinoamérica sigue siendo una región con altos niveles de recursos naturales frente a Asia oriental y una región rica en productividad de manufacturas; parece que es difícil que logre insertarse en manufacturas y de ahí viene esta pregunta de prioridades: ¿han cambiado para la región?

—Las prioridades pueden cambiar, pero diversificar o crear un mayor rango de actividades industriales sigue siendo el objetivo de la política industrial. Si eres un exportador de hierro y soya, no puedes de repente saltarte a exportar robótica de alta gama. Donde empiezas determina qué puedes o no hacer, y depende mucho de los fundamentos de tus instituciones, así como la dotación de recursos. El uso de subsidios, el uso de aranceles, acceso a crédito, contratación pública, nacionalización de recursos o propiedades, regulaciones de una forma u otra son herramientas que se deben usar, obviamente con legitimidad, para reflejar las prioridades y circunstancias.

Creo que Dani Rodrik decía que todos los hacedores de política en este mundo están condenados a convertirse en blancos, así que es importante tener un gran rango de herramientas para hacerlo apropiadamente y efectivamente. Cuando estás consciente de que tienes más herramientas puedes enfrentarte de mejor manera a los retos de diversificación y modernización de la industria. En contraste con Asia Oriental, de que no se puede hacer nada porque China entró en la cancha, se crea esa pasividad que no es útil para iniciar el debate de política industrial o el de una ruta para el desarrollo sostenible e inclusivo.

—¿Nos podría citar algún ejemplo en Latinoamérica, donde tal herramienta funcionó en un particular lugar en un particular momento?

—Si observas las tasas de crecimiento entre las décadas de 1950 y 1970 y las comparas con las de hoy, la sustitución de importaciones funcionó. Claro que el

problema con la experiencia latinoamericana es que no se conjugó con la promoción de exportaciones. Para finales de la década de 1970, cuando ya tenían serios problemas, abandonaron esas políticas y cambiaron completamente de agenda: abran todo, desregularicen y privaticen para que metan mano en todo lo que puedan.

—*También existió la crisis de la deuda con el Fondo Monetario Internacional...*

—Sí, la crisis de la deuda era parte del contexto para que haya ese cambio radical. Pero si ves a un país como Corea del Sur, que empezó en las décadas de 1960 y 1970 como un exportador de bienes de baja tecnología y se convirtió en un exportador de bienes de capital intensivo para la mitad de la década de 1980, no hizo cambios radicales, más bien fueron movimientos graduales hacia la creación de capacidades en áreas de alta tecnología y destrezas. Esto dependió mucho en el desarrollo de las actividades de bajas destrezas al principio.

Ese proceso de aprendizaje e industrialización es largo y difícil, y no puedes esperar que seas un exportador de automóviles de la noche a la mañana. Obtener ese nivel de competitividad a Corea del Sur le tomó veinticinco años. Las instituciones que definen la política económica latinoamericana parecen carecer de ese nivel de paciencia y eso es necesario para la agenda de política industrial.

—*Sí, Gobiernos derrocados y falta de estabilidad...*

—Es esa continuidad la que falta, la continuidad de la burocracia. Claro que crear una burocracia competente es algo que se debe construir también. Además, es la continuidad del enlace entre la burocracia y el sector privado, y hasta el sector público, si es que tienes un sector público que se dedique a actividades productivas. Vas a necesitar una burocracia competente y una interacción entre la burocracia y los sectores productivos.

Hay lecciones exitosas de Asia Oriental, porque no solo es la historia de proveer incentivos, de modernizar la industria o mover la cadena de bajo a alto valor agregado, sino también la historia de los burócratas disciplinando a los receptores de esos beneficios cuando estos receptores no se comportan de la manera esperada. Uno de los fracasos en Latinoamérica y también en África, y el Sur de Asia en relación con Asia del Este, es que muchas de estas regiones estaban dispuestas a dar incentivos para entregar subsidios, exenciones tributarias, proveer de protección arancelaria, pero muchos no estaban dispuestos a disciplinar cuando los receptores de estos incentivos no cumplían con las metas propuestas.

—*Si me pregunta a mí, creo que es un problema hasta cultural. No hay ese concepto en español del “law enforcement”. De manera que existe leyes, pero no hay “enforcement” si no seguimos las reglas...*

—Si ves la experiencia entre el sur de Asia y Asia Oriental, en el primero estaban dispuestos a apoyar al sector privado como lo hacían los coreanos y los taiwaneses,

pero no eran capaces, por razones más políticas que económicas, de encontrar las instituciones políticas para controlarlos o disciplinarlos. Citando a Rodrik, con referencia hacia Latinoamérica, el Estado era muy bueno para entregar zanahorias, pero malo para dar palo. Este es un fracaso que se observa en países que no saben balancear incentivos con castigos.

—*¿Cuál cree que es el rol de la Inversión Extranjera Directa (IED) en la reestructuración del proceso productivo en Latinoamérica y el Caribe?*

—Para mí es parte del mismo problema. La IED puede, pero no necesariamente, traer beneficios. Las empresas multinacionales pueden tener mayor productividad, son empresas grandes que tienen estructuras de gestión a escala, tienden a tener grandes canales para exportación y son cosas buenas que los países en desarrollo quisieran tener también. Al ser empresas grandes por definición, esto acarrea barreras económicas que pueden distorsionar los mercados. Hasta que no se reconozca que hay facetas positivas y negativas del IED, no se podrá manejar bien la IED.

Hasta que no se reconozca que hay facetas positivas y negativas del IED, no se podrá manejar bien la IED.

Mucha de la experiencia en Latinoamérica, particularmente en la era neoliberal, ha sido la estrategia de atraer IED, sin manejar suficientemente una IED que sea consistente con una estrategia de desarrollo más integral. Y eso es a pesar de experiencias exitosas como Costa Rica, que logró atraer IED hacia el sector electrónico, pero que ahora está languideciendo porque hay nuevas oportunidades a menores costos y por eso se salieron. Porque también la transferencia tecnológica no es automática, no hay evidencia sobre la automatización de la transferencia tecnológica. Y aquí hay otra pregunta: ¿Por qué Trump ataca a China? Dicen que los chinos se han robado la tecnología de sus empresas. Yo argumentaría que los chinos han sido muy exitosos en palanquear su influencia para conseguir la tecnología de las empresas extranjeras que ellos albergan.

—*Sí... basado en esos términos de compromiso.*

—¡Sí, si quieres hacer plata en nuestro país, vas a hacerlo bajo nuestros términos! Todos los latinoamericanos dicen que si quieres hacer plata en nuestros países, te vamos a proveer de exenciones tributarias, acceso a infraestructura, que los sindicatos no sean muy “demostrativos”. La actitud es muy diferente y refleja la necesidad de este balance entre la zanahoria y el palo.

—*Otro de los grandes lamentos que tenemos sobre IED es que si alguna vez vamos a juicio internacional, siempre perdemos.*

—Ese es un problema de cómo se firmaron los convenios de inversión y comercio en la década de 1980 que están apilados a favor de la inversión extranjera privada.

Sabemos que todo ese sistema de disputas y liquidaciones están tremendamente perjudicadas. Ecuador mismo ha sufrido esto. Un reciente y excelente *paper* de Rodrik pregunta: ¿Qué hacen los convenios de inversión y comercio que firman los países? Lo que hacen es apilar a favor de las grandes corporaciones internacionales. Pregunta y respuesta. La verdad es que los chinos, como los coreanos, y los japoneses antes que ellos, encontraron maneras para sacar lo que necesitan de estas empresas. A ellos no les interesaba que solo ganaran dinero, sino saber cómo las empresas multinacionales hacen bien lo que hacen.

—*En su opinión, ¿cuáles son las principales fallas de la implementación de políticas industriales en la región?*

Creo que el fracaso es no tener ese balance entre incentivos y disciplina.

—Creo que el fracaso es no tener ese balance entre incentivos y disciplina. Detrás de ese fracaso está la falta de crear instituciones apropiadas para implementar política industrial efectiva. Tanto la política económica de la política industrial, al igual

que las técnicas de la política industrial, deja a muchos países de Latinoamérica por hacer. Y de ahí abrimos el debate sobre por qué existen Estados sumisos y cómo construimos Estados más duros con esas capacidades y habilidades necesarias para implementar políticas industriales eficaces. Esa es una pregunta que dejo a toda la región.

—*Un buen ejemplo vale más que mil teorías. ¿Podría darnos alguna?*

—Ya hemos visto las historias de éxito. Las fáciles de reconocer son las de Asia Oriental. Pero si vemos otras historias como Europa Occidental o los países escandinavos en las décadas de 1940 y 1950 se observa al Gobierno apoyar a sus industrias y disciplinarlos cuando no retribuyen. En el mundo en desarrollo es más difícil, porque no hay muchos ejemplos de los países en desarrollo, salvo Asia oriental, aunque podemos ver rastros de éxitos en países como Turquía, recientemente, y en períodos de la historia en Latinoamérica. Brasil en las décadas de 1950 y 1960, se veía una historia emerger, pero por razones políticas no se sostuvieron.

—*¿Cree usted que tiene algo que ver con más democracia o ser más mano dura?*

—Siempre es una pregunta que los colegas latinos me lanzan. El problema de ese argumento es que aun en los períodos más represivos de la historia latinoamericana, no se ha mostrado que se mueve en esa dirección. Los gobiernos represivos en África tampoco han establecido esta clase de relaciones. De manera que podemos decir que en momentos de inestabilidad política es más difícil retomar políticas industriales. Aunque el contraejemplo interesante de esto sería Italia en la etapa de posguerra que tuvo más cambios de gobierno que Latinoamérica, pero que logró formar un desarrollo industrial. No desde un Gobierno central sino una

configuración regional. La relación entre economía y política es complicada, pero desde ahí se debe buscar el porqué la política industrial emergió y falló en ciertas épocas.

—Si es complicado, porque yo no veo algún país en Latinoamérica, asumiendo estabilidad política, que haya logrado industrializarse. A menos que venga de un líder fuerte a decirnos qué hacer.

—Si ves el caso de Chile, es el ejemplo que viene a la mente en Latinoamérica. Su patrón de industrialización es diferente porque es basado en recursos naturales o agrícolas, pero con un alto valor de exportación agregado, por ejemplo, de vino y salmón. Esto requiere también un tipo de política industrial. Y este tipo de políticas no ocurrió con Pinochet, ocurrió mucho más tarde en la experiencia chilena. O mira, Uruguay, la experiencia propia de Sebastián Torres,¹ donde se usaba empresas de propiedad estatal que son muy poderosas en el contexto uruguayo, como base de una política industrial, y es una experiencia alternativa, interesante.

—¿Algún último comentario o advertencia sobre la política industrial para Latinoamérica?

—Creo que es importante recalcar que se debe aprender tanto de los éxitos como de los fracasos. La experiencia de Asia Oriental nos ha dado una frase que usamos comúnmente “experimentalismo pragmático”. Son pragmáticos en el sentido de que no se aferran a algo por mucho tiempo, y reconocen que deben soltar lo que no funciona, reconociendo el error. Y ese experimentalismo pragmático es una necesidad para la narrativa de la política industrial en Latinoamérica.

—Sí, creo que nos damos muchas vueltas.

—Se van a los extremos, van desde compromisos del patrón oro a la economía cerrada, de sustitución de importaciones e industrialización, al libre comercio. Esos cambios de posiciones extremas no son la base para una iniciativa sólida para la concreción y la sostenibilidad de políticas industriales. 

¹ Véase Justice, W. (2014). *Reorienting development: State-owned enterprises in Latin America and the world*. En D. Chavez, & S. Torres (Eds.). Transnational Institute (TNI).